

## CAPITOLO XIII

# OLTRE LA ZES. PER UNA FISCALITÀ DIFFERENZIATA SUI PRODOTTI ENERGETICI: LA GRANDE SFIDA DELLA BASILICATA

*Aldo Berlinguer*

SOMMARIO: 13.1. Estrazione di idrocarburi, fisco e benefici economici in Basilicata. – 13.2. La tassazione sulla produzione degli idrocarburi: Ires, Irap e *Robin tax*. – 13.3. Le *royalties*. – 13.3.1. La loro deducibilità. – 13.3.2. Il *bonus* idrocarburi. – 13.3.3. *Royalties* erogate alla Regione Basilicata ed ai Comuni lucani. – 13.3.4. La ripartizione delle *royalties* tra gli enti locali. – 13.3.5. L'utilizzo incongruo delle *royalties* da parte degli enti locali. – 13.4. Entrate complessive per Stato e Regione Basilicata dalla produzione di idrocarburi in Val d'Agri nel 2014. – 13.5. L'altro volto di Giano. La tassazione sui consumi di idrocarburi in Italia: accise e Iva. – 13.6. La deducibilità delle accise per le società petrolifere. – 13.7. Consumo di idrocarburi e gettito fiscale: il paradosso lucano. – 13.8. Prodotti energetici, fiscalità e aiuti di Stato nella UE. – 13.9. Verso una fiscalità differenziata sui prodotti energetici in Basilicata: la proposta. – 13.9.1. La sostenibilità economica della proposta. – 13.9.2. Aspetti applicativi. – 13.9.3. Altri esempi di fiscalità differenziata in Italia. – 13.9.3.1. La Lombardia. – 13.9.3.2. Il Friuli Venezia Giulia. – 13.10. La zona franca energetica (ZFE) per il “dopo petrolio”. – 13.11. Zona franca energetica e ZES appulo-lucana: una sfida comune.

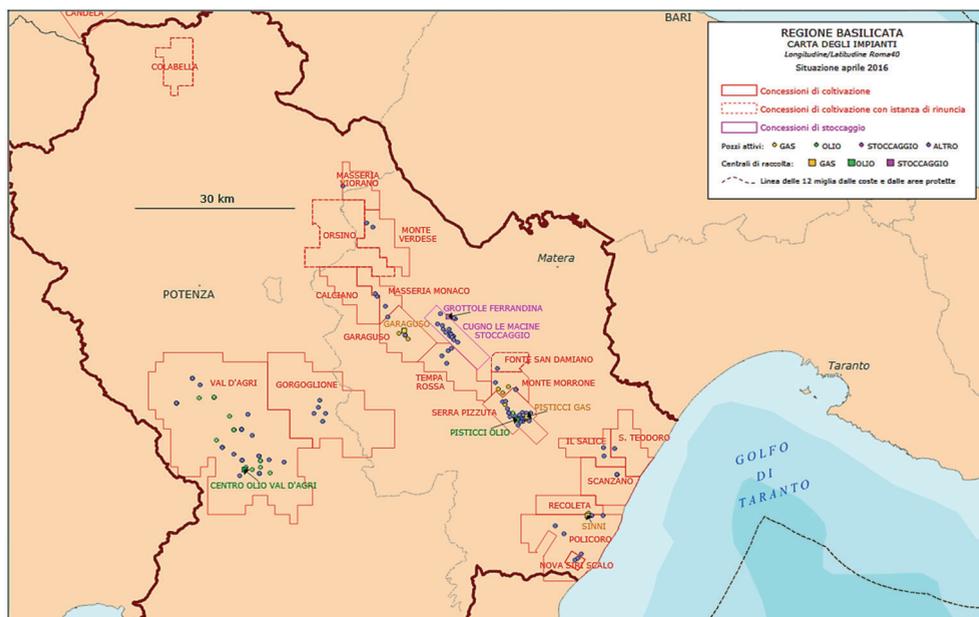
### **13.1. Estrazione di idrocarburi, fisco e benefici economici in Basilicata**

Già dal tardo rinascimento si ha evidenza di affiorazioni spontanee di idrocarburi in Basilicata. Ed alla prima metà dell'800 rimontano le prime prospezioni e ricerche petrolifere, ad opera della società *Petroli d'Italia*, in virtù di alcune disposizioni di legge risalenti al 1826, nel Regno delle due Sicilie. Alle prime estrazioni si giunge però solo più tardi, negli anni '30, con la neo costituita Agip. Da allora, l'estrazione di idrocarburi ha rappresentato un continuo crescendo, in particolare dalla fine degli anni '90, con la piena operatività della concessione *Val D'Agri*. Negli ultimi anni (2004-2016), sono stati prodotti in Basilicata:

– 15.086.966.394 standard mc di gas naturale;

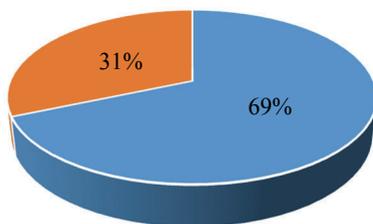
– 48.715.482 tonnellate di olio greggio<sup>1</sup>.

Ad oggi l'attività estrattiva riguarda diverse aree della Regione per un totale di 19 concessioni di coltivazione di cui 11 in produzione:



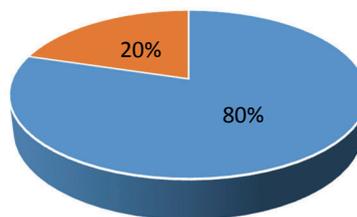
La produzione di idrocarburi liquidi e gassosi in Basilicata, rapportata alla produzione nazionale totale (terraferma e/o mare) appare come segue:

**Produzione olio greggio –  
anno 2014**



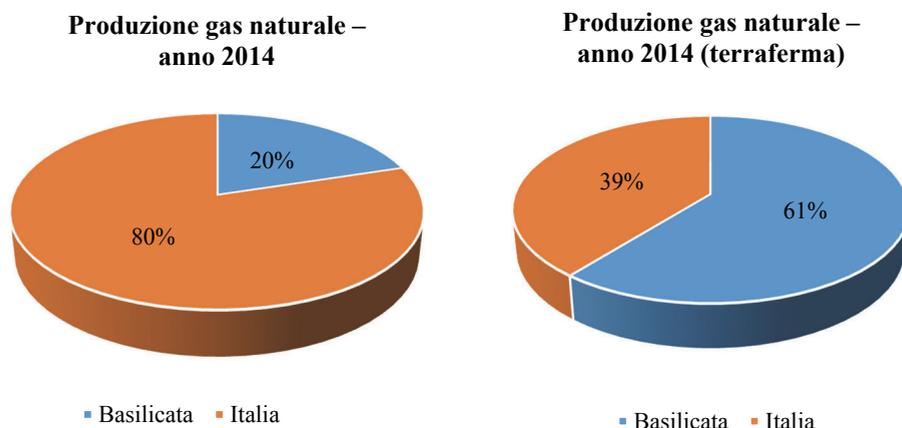
■ Basilicata ■ Italia

**Produzione olio greggio –  
anno 2014 (terraferma)**



■ Basilicata ■ Italia

<sup>1</sup> <http://unmig.sviluppoeconomico.gov.it/unmig/produzione/produzione.asp>.



Appare opportuno prendere a riferimento i dati, ancor oggi, del 2014, posto che negli anni immediatamente successivi le estrazioni lucane hanno subito notevoli rallentamenti; in qualche caso anche sospensioni, come conseguenza delle note vicende giudiziarie che hanno riguardato sia la concessione *Val d'Agri* che la concessione *Gorgoglione*.

Ciò premesso, le risorse petrolifere, in Basilicata, generano ricavi sia per gli operatori privati che per gli enti pubblici. Il *government take* avviene infatti a valle di un titolo concessorio che l'operatore privato ottiene dallo Stato. Rispetto ai due modelli generalmente utilizzati nello sfruttamento di risorse geologiche: il contratto e la concessione, l'ordinamento italiano utilizza infatti il secondo, in virtù del quale la proprietà di gas e petrolio, all'arrivo in superficie, viene tralasciata in capo alla società petrolifera (art. 821 c.c.) mentre lo Stato riceve tasse e *royalties*. Diversamente, nel caso di un rapporto giuridico di natura meramente contrattuale, all'operatore è attribuito un compenso per le attività estrattive svolte<sup>2</sup>.

Ciò detto, le società petrolifere sono tenute a corrispondere allo Stato ed agli enti territoriali:

- le imposte previste per le imprese operanti sul territorio (IRES, IRAP);
- le imposte specifiche per il settore dell'energia e degli idrocarburi (RobinTax (sino al 2015<sup>3</sup>);
- il canone concessorio;
- le *royalties* calcolate sulla base della produzione.

La fiscalità direttamente derivante dall'attività di impresa (IRES, IRAP e *Robin Tax* (sino al 2015)) è distribuita tra Stato (IRES e *Robin Tax*) e Regioni (IRAP).

Le *royalties* sono distribuite secondo il seguente schema:

<sup>2</sup> Sul tema della proprietà dei prodotti minerali v. per tutti, da ultimo, A. Chianale, *Profili civilistici di diritto minerario*, Giappichelli, Torino, 2017, 64 ss.

<sup>3</sup> V. *infra* al paragrafo seguente.

Minerale prodotto	Ubicazione concessione	Quota annuale di produzione esente da royalties	Aliquota royalty	Fondo riduzione prezzo carburanti (l. n. 99/2009)	Aliquota ambiente e sicurezza (d.l. n. 83/2012)
Olio	Terra	20.000 tonnellate	7%	3%	
	Mare	50.000 tonnellate	4%		3%
Gas	Terra	25mln metri cubi	7%	3%	
	Mare	80 mln metri cubi	7%		3%

### 13.2. La tassazione sulla produzione degli idrocarburi: Ires, Irap e Robin tax

La produzione di idrocarburi è oggi attività soggetta alle ordinarie aliquote fiscali: Ires (24%)<sup>4</sup> ed Irap (3,9%). Nel tempo si sono però aggiunti, sottoforma di addizionali Ires, ulteriori tributi. Dal marzo 2009, è stata introdotta un'addizionale specificamente dedicata al settore della coltivazione e dell'estrazione degli idrocarburi. Tale imposta è stata introdotta dall'art. 3 della l. n. 7/2009, con la quale è stato ratificato il trattato bilaterale di amicizia fra Italia e Libia. Detta imposta consiste in un'aliquota del 4% sull'utile prima delle imposte risultante dal conto economico (qualora dallo stesso risulti un'incidenza fiscale inferiore al 19%)<sup>5</sup>.

Sino al 12 febbraio 2015, alla tassazione ordinaria si è aggiunto inoltre un altro tributo, la c.d. *Robin Tax*. Si trattava infatti di una speciale aliquota addizionale, destinata a talune categorie di contribuenti che operano nel settore petrolifero ed energetico, originariamente pari al 5,5%, poi elevata al 6,5% dall'art. 56, comma 3, l. n. 99/2009 e ulteriormente aumentata fino al 10,5% – per tre periodi d'imposta – ai sensi del d.l. n. 138/2011.

Detta addizionale era astrattamente finalizzata a colpire il conseguimento di "sovra-profitti", da parte delle imprese energetiche e petrolifere, conseguenti alla crescita speculativa delle quotazioni delle materie prime. Essa trovava applicazione qualora, nel periodo d'imposta precedente, l'impresa avesse realizzato ricavi superiori a 3 milioni di euro ed un reddito imponibile superiore a 300.000 euro. Tuttavia, la stabilizzazione della misura, la sua applicazione ai profitti complessivi dell'impresa e la contingenza economica, che ha visto scendere significativamente le quotazioni petrolifere, hanno indotto le società petrolifere ad eccepirne la incostituzionalità.

Con sentenza 9 febbraio 2015, n. 10 la Consulta ha accolto detta censura e di-

<sup>4</sup> Com'è noto, la Legge di stabilità 2016 ha previsto l'abbattimento dell'aliquota, con decorrenza 2017, dal 27,5% al 24%.

<sup>5</sup> L'addizionale si applica alle imprese con sede legale in Italia attive nella coltivazione e nell'estrazione degli idrocarburi, quotate su un mercato regolamentato e con almeno 20 miliardi di capitalizzazione; v. art. 3, l. n. 7/2009.

chiarato incostituzionale, per contrarietà agli artt. 3 e 53 Cost., la *Robin tax*. In particolare, la Corte ha censurato la mancanza di ragionevolezza e proporzionalità del tributo rispetto agli obiettivi asseritamente perseguiti dallo Stato ma ha contenuto ai soli effetti *ex tunc* gli effetti della propria decisione. La Corte ha rilevato che: “*In definitiva, il vizio di irragionevolezza è evidenziato dalla configurazione del tributo in esame come maggiorazione di aliquota che si applica all'intero reddito di impresa, anziché ai soli 'sovra-profitti'; dall'assenza di una delimitazione del suo ambito di applicazione in prospettiva temporale o di meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustifica l'applicazione; dall'impossibilità di prevedere meccanismi di accertamento idonei a garantire che gli oneri derivanti dall'incremento di imposta non si traducano in aumenti del prezzo al consumo. Per tutti questi motivi, la maggiorazione dell'IRES applicabile al settore petrolifero e dell'energia, così come configurata dall'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112/2008, e successive modificazioni, viola gli artt. 3 e 53 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, per incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo, in sé e per sé legittimo, perseguito*”.

Con la Circolare 28 aprile 2015, n. 18/E, l'Agenzia delle entrate ha fornito ulteriori chiarimenti in merito agli effetti fiscali derivanti dalla citata sentenza.

### 13.3. *Le royalties*

Le *royalties* costituiscono una fattispecie che il legislatore italiano ha normato già alla fine degli anni cinquanta, con l. 11 gennaio 1957, n. 6. Già allora si era infatti previsto che il concessionario del diritto di coltivazione di idrocarburi, oltre ai canoni, dovesse corrispondere allo Stato, in ragione della superficie di terreno occupata, anche una aliquota “in natura”, all'epoca pari al 9% del prodotto estratto. In realtà, la corresponsione in natura venne subito tradotta nel valore equivalente della predetta aliquota. Nei territori interessati dalla Cassa del Mezzogiorno, essa era versata, nella misura di un terzo, alla Cassa e da essa utilizzata per promuovere, a favore della regione interessata, interventi aggiuntivi nel settore dell'industrializzazione.

La l. n. 6/1957 è stata in seguito superata dal D.lgs. 25 novembre 1996, n. 625, di attuazione della Direttiva 94/22/CEE *relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi*, il quale ha previsto (art. 19) che, a decorrere dalle produzioni ottenute dal 1° gennaio 1997, il titolare di ciascuna concessione di coltivazione deve corrispondere annualmente allo Stato un importo pari al 7% del proprio fatturato, aliquota che si riduce al 4% per le sole estrazioni di olio in mare.

Il calcolo delle *royalties* è dunque effettuato in controvalore sui prezzi medi del mercato del petrolio e del gas. Per quanto riguarda quest'ultimo, l'apprezzamento non può essere inferiore a quello definito dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas per mezzo dell'indice QE (quota energetica costo materia prima gas) espresso in euro/GJ e calcolato per ciascun trimestre dell'anno di produzione.

Le *royalties* sono state in seguito aumentate sia a terra che a mare con due di-

versi provvedimenti nel 2009 e nel 2012. L'art. 45 della l. 23 luglio 2009, n. 99<sup>6</sup> ha istituito il fondo per la riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti che si alimenta con *royalties* addizionali del 3% sulla produzione a terra. Infatti, a decorrere dal 1° gennaio 2009, per le produzioni di idrocarburi liquidi e gassosi ottenute in terraferma (ivi compresi i pozzi che partono dalla terraferma), l'aliquota di prodotto dovuta annualmente dal titolare di ciascuna concessione di coltivazione è stata elevata dal 7 al 10%.

Il fondo, gestito dal Ministero dello sviluppo economico, è stato ripartito tra i residenti delle regioni interessate o corrisposto direttamente alle Regioni. Esso è stato dotato con i seguenti ammontari:

- Fondo costituito per le produzioni del 2012 (€ 93.224.035,28).
- Fondo costituito per le produzioni del 2011 (€ 78.953.276,51).
- Fondo costituito per le produzioni del 2010 (€ 55.322.098,87).
- Fondo costituito per le produzioni del 2009 (€ 38.509.302,54).

L'art. 35 del d.l. n. 83/2012 ha elevato, dal 7% al 10% per il gas e dal 4% al 7% per l'olio, l'aliquota di prodotto (di cui all'art. 19, comma 1, D.lgs. n. 625/1996) dovuta dai titolari di concessioni di coltivazione in mare. Il titolare unico o contitolare di ciascuna concessione è tenuto a versare le somme corrispondenti al valore dell'incremento dell'aliquota ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere interamente riassegnate, in parti uguali, ad appositi capitoli istituiti nello stato di previsione, rispettivamente, del Ministero dello sviluppo economico, per lo svolgimento delle attività di vigilanza e controllo della sicurezza anche ambientale degli impianti di ricerca e coltivazione in mare, e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per assicurare il pieno svolgimento delle azioni di monitoraggio, ivi compresi gli adempimenti connessi alle valutazioni ambientali in ambito costiero e marino, anche mediante l'impiego dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), delle Agenzie regionali per l'ambiente e delle strutture tecniche dei corpi dello Stato preposti alla vigilanza ambientale e di contrasto dell'inquinamento marino<sup>7</sup>.

Anche la Regione Basilicata ha ritenuto di legiferare sul tema delle *royalties* e lo ha fatto anzitutto con la l. n. 40/1995 (successivamente modificata dalla l. regionale n. 31/2001). Da notare che essa ha aderito alla tesi della natura tributaria delle *royalties*, ritenendole prestazioni patrimoniali imposte per legge, con determinazione di una base imponibile (valore della produzione commisurato alla quantità di prodotto per il prezzo medio di mercato) e applicazione di una aliquota di prelievo (7%). A favore di questa tesi, militerebbero la circostanza che detti proventi non discendono dalla capacità contributiva degli operatori economici interessati, i quali

---

<sup>6</sup> Come modificato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 116.

<sup>7</sup> L'art. 35, d.l. n. 83/2012, convertito con modifiche dalla l. n. 134/2012, ha sostituito l'art. 6, comma 17 del Codice dell'ambiente (D.lgs. n. 152/2006) di recente modificato dall'art. 1, comma 239, l. 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dal 1° gennaio 2016, e dall'art. 2, comma 1, l. 28 dicembre 2015, n. 221.

restano pienamente soggetti alle imposte sul reddito prodotto, né commisurati alla ricchezza generata, essendo le *royalties* calcolate sui ricavi lordi. Ecco quindi che la Regione Basilicata ha iscritto dette entrate al Titolo I del bilancio di previsione, tributi indiretti, categoria “Proventi speciali assimilati alle imposte sui prodotti”.

Viceversa, lo Stato sembra aver aderito alla tesi opposta: quella che considera le *royalties* come entrate extra-tributarie. Infatti, la causa del prelievo è di natura corrispettiva, in virtù dello sfruttamento economico degli idrocarburi, i quali, ai sensi dell’art. 826 c.c., costituiscono patrimonio indisponibile dello Stato<sup>8</sup>. Per questa ragione, i canoni incassati dallo Stato, quali corrispettivi per il concesso sfruttamento economico della risorsa naturale, sono iscritti a bilancio tra le entrate ricorrenti, unità di voto 2.1.3 redditi da capitale, al capitolo 2604: “Diritti erariali sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni di esercizio di coltivazione di miniere e cave. Canoni su permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni dell’esercizio di coltivazioni di miniere e cave. Aliquote in valore del prodotto (*royalties*) da corrispondersi alla Stato dai concessionari di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale”<sup>9</sup>.

### 13.3.1. La loro deducibilità

Anche le società petrolifere considerano le *royalties* come un costo strumentale all’attività svolta e quindi le deducono interamente dalla loro base imponibile, così “scaricando” i relativi oneri sulla fiscalità generale (Ires, *Robin Tax* (almeno sino al 2015)) e, in quota parte, su quella regionale (Irap).

La circostanza è ben evidenziata da uno studio svolto non molti anni orsono da Nomisma energia, e fatto proprio dal Ministero dello sviluppo economico, il quale enfatizza come: “*Le royalties consistono in una percentuale di produzione che il titolare del diritto di sfruttamento deve corrispondere al titolare del diritto di proprietà sui minerali del sottosuolo, Stato o privato che sia. Il proprietario delle risorse in tal modo partecipa alla produzione senza però sostenere i costi ed i rischi intrinsecamente legati a questo tipo di attività. Si tratta pertanto di un corrispettivo della concessione del diritto di sfruttamento delle risorse del sottosuolo e non di un’imposizione fiscale tout court, in quanto, come anticipato, in alcuni Paesi viene devoluta ai privati e non allo Stato*”<sup>10</sup>.

Nello stesso studio si indicano anche altri costi che le imprese operanti nel *up-stream* petrolifero sopportano, come:

<sup>8</sup> Oggi anche l’art. 16 del d.l. n. 1/2012, qualifica gli idrocarburi come “risorse energetiche nazionali strategiche”.

<sup>9</sup> Sul punto si veda l’*Indagine sull’utilizzo delle risorse generate dall’estrazione petrolifera* della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo della Basilicata, Potenza 2014, consultabile in [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/basilicata/2014/delibera\\_71\\_2014.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/basilicata/2014/delibera_71_2014.pdf).

<sup>10</sup> AA.VV., *Tassazione della produzione di gas e petrolio in Italia: un confronto*, Nomisma Energia 2012, consultabile in [http://unmig.sviluppoeconomico.gov.it/unmig/royalties/nomisma\\_tassazione\\_idrocarburi.pdf](http://unmig.sviluppoeconomico.gov.it/unmig/royalties/nomisma_tassazione_idrocarburi.pdf).

– i costi di esplorazione, disciplinati dall'art. 108 del TUIR. “Tali costi possono essere dedotti nell'esercizio in cui sono sostenuti o in quote costanti nell'esercizio stesso e nei successivi ma non oltre il quarto. Ciò significa che secondo la normativa italiana gli investimenti in questa fase possono essere imputati per il 100% nell'anno in cui sono sostenuti o ammortizzati per massimo 5 anni”<sup>11</sup>;

– i costi di sviluppo disciplinati dall'art. 102 del TUIR, che stabilisce che la quota di ammortamento per tali tipi di investimenti venga fissata con decreto dal MEF pubblicato in Gazzetta Ufficiale. “Tale aliquota è fissata nella misura del 15% anno. Tale percentuale rappresenta tuttavia il limite massimo di ammortamento concesso in un anno fiscale; infatti, come previsto dall'art. 109, comma 4 del TUIR, le spese e gli altri componenti negativi non sono ammessi in deduzione se e nella misura in cui non risultino imputati al conto economico dell'esercizio di competenza. È possibile, perciò, che l'ammortamento rilevato a conto economico, derivante quindi dall'applicazione dei principi contabili utilizzati dall'impresa, sia inferiore alla percentuale prevista dal decreto ministeriale del 15% che non rappresenta certo un'agevolazione bensì il tetto massimo di ammortamento annuo degli investimenti di sviluppo”<sup>12</sup>;

– i costi operativi in generale, per i quali è prevista l'integrale deducibilità nell'esercizio di competenza nell'anno in cui vengono sostenuti.

Lo studio termina l'analisi dei costi affermando testualmente che: “Infine le *royalties* ed i canoni sostenuti dalle imprese per l'esercizio dell'attività di *upstream* sono interamente deducibili dal reddito di esercizio”<sup>13</sup>.

Ecco quindi che per gli operatori economici le *royalties* rappresentano una sorta (almeno parziale) di partita di giro. Il loro ammontare viene tradotto in minor imponibile da assoggettare a tassazione. E considerando un prelievo fiscale che sino al 2015 (oggi un po' meno) era davvero significativo, ciò significava che Stato ed enti pubblici sostanzialmente restituivano alle società petrolifere oltre la metà di quanto percepito a titolo di *royalty*.

Di qui il paradosso, ben evidenziato da una recente indagine condotta da Assomineraria, che rileva come all'aumento dal 10% al 20% dell'aliquota di *royalties* previsto per le estrazioni siciliane ed all'abolizione delle franchigie non sia conseguito un aumento del gettito complessivo per lo Stato e le autonomie locali siciliane. Al contrario, ne è conseguito un decremento<sup>14</sup>.

Sostiene quindi Assomineraria che: “Le *royalties* non contribuiscono a favorire gli investimenti, considerando che: – i costi della fase esplorativa sono a rischio

---

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Id.*, a p. 21.

<sup>14</sup> Assomineraria, *La Produzione di Idrocarburi in Sicilia e le ricadute in Royalties e Fiscalità: analisi dei consuntivi 2012-2013 e proiezione al 2017*, consultabile in: <https://www.assomineraria.org/settori/sicilia/le-ricadute-dellaumento-delle-royalties-2013/>.

dell'operatore (mediamente 30% di probabilità di successo), e – in caso di successo e sviluppo commerciale, il prelievo alla fonte delle *royalties* rende difficile l'economicità del progetto stesso, che altrimenti sarebbe comunque in grado di generare profitti e quindi "imposte". È per le ragioni di cui sopra che i Paesi produttori del mare del nord sono giunti alla conclusione di cancellare le *royalties* favorendo gli investimenti, incrementando produzione e profitti per l'Amministrazione pubblica, con gettiti fiscali in aumento"<sup>15</sup>.

Ora, è a tutti evidente come il rapporto *royalties*-gettito fiscale possa anche produrre effetti perversi e paradossali. Tuttavia non pare scontato che la soluzione a tali problemi sia necessariamente quella di ridurre le *royalties*. Basterebbe infatti eliminare la loro deducibilità fiscale per evitare che all'aumento delle une possa paradossalmente diminuire il beneficio economico per la collettività. Al contempo, ancor più virtuoso sarebbe eliminare la deducibilità fiscale utilizzando il gettito recuperato per introdurre benefici diretti a cittadini ed imprese. Ciò comporterebbe infatti l'ulteriore vantaggio di bilanciare i benefici diretti verso la filiera pubblica con quelli orientati al sostegno sociale e allo sviluppo economico, di cui i cittadini sentono immediato giovamento.

### 13.3.2. Il bonus idrocarburi

La Basilicata è l'unica regione in cui il 3% di *royalties* destinato allo Stato è stato elargito direttamente ai residenti dotati di patente, tramite carta prepagata (Bonus idrocarburi – art. 2 Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico del 12 novembre 2010). Il valore erogato annualmente per ciascun residente patentato è stato di € 100,70 per il 2011 e di € 140,25 per il 2012.

Il Decreto interministeriale 7 agosto 2014<sup>16</sup> ha poi introdotto nuove modalità per la determinazione del bonus. Si è ritenuto di assegnarlo in modo inversamente proporzionale alle diverse fasce reddituali degli utenti, con assegnazione d'ufficio del maggior beneficio ai detentori di *bonus card* il cui reddito fosse pari od inferiore a 28.000 euro. Gli appartenenti alla fascia di reddito compresa fra 28.001 e 75.000 euro, hanno così percepito un *bonus* pari alla metà del più alto, mentre gli ulteriori utenti con reddito superiore a 75.000,00 euro hanno percepito il bonus minimo, pari a 30 euro.

I dati messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate indicano che l'89% degli aventi diritto ha ricevuto il bonus più elevato; circa il 10% il bonus pari a metà del precedente e una restante parte, inferiore all'1%, il *bonus* minimo di trenta euro.

In conseguenza della ripartizione alle Regioni del fondo costituito con i versamenti degli operatori che hanno estratto petrolio e gas nel corso del 2012, effettuata con il Decreto interministeriale 7 agosto 2014, il Ministero ha chiesto a Poste Ita-

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Pubblicato nella G.U. 21 ottobre 2014, n. 245.

liane di provvedere ad erogare il quarto bonus idrocarburi a favore dei residenti della Basilicata, titolari di una carta di pagamento da utilizzare per la riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti. In particolare, in dipendenza di quanto riscontrato presso l'Agencia delle Entrate, per i redditi imponibili dichiarati per l'anno 2012, ai destinatari sono stati assegnati i seguenti importi:

- euro 224,00, ai beneficiari con reddito inferiore a 28.000 euro;
- euro 112,00, per coloro che hanno dichiarato redditi compresi fra 28.001 euro e 75.000 euro;
- euro 30,00 euro agli ulteriori beneficiari.

Con le modifiche apportate dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91 e dal d.l. 12 settembre 2014, n. 133, le finalità di utilizzo del Fondo costituito con la quota di *royalties* versate dai produttori di idrocarburi sono state indirizzate al sostegno dello sviluppo economico dei territori interessati dall'attività estrattiva e alla realizzazione di una *social card* per i residenti. Il bonus idrocarburi è stato conseguentemente soppresso ed il 2012 l'ultima annualità impegnata per tale beneficio.

### 13.3.3. Royalties erogate alla Regione Basilicata ed ai Comuni lucani

Nel solo anno 2015, alle Regioni produttrici di idrocarburi sono andati complessivamente oltre 163 milioni di euro.

DESTINATARI DEL GETTITO			
Destinatari	Per produzioni anno 2014	Per produzioni anno 2013	Totale gettito anno 2015
<i>Stato</i>	€ 34.823.612,28	€ 20.262.976,95	€ 55.086.589,23
<i>Regioni</i>	€ 163.055.981,96	€ –	€ 163.055.981,96
<i>Comuni</i>	€ 26.444.749,80	€ –	€ 26.444.749,80
<i>Fondo sviluppo economico e social card</i>	€ 75.997.733,08	€ –	€ 75.997.733,08
<i>Aliquota ambiente e sicurezza</i>	€ 21.146.425,40	€ 10.253.424,23	€ 31.399.849,63
<b>Totale</b>	<b>€ 321.468.502,52</b>	<b>€ 30.516.401,18</b>	<b>€ 351.984.903,70</b>

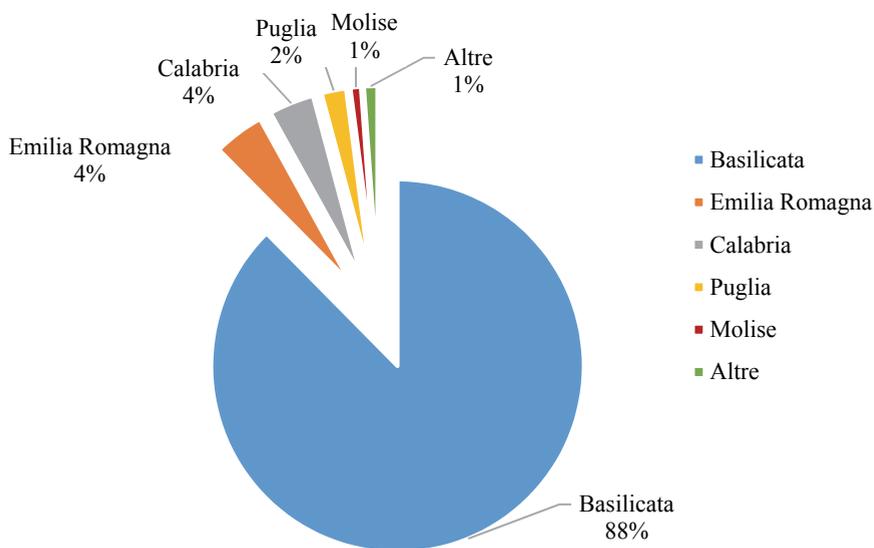
Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico DGSUnmig.

Alla Regione Basilicata, in particolare, sono stati destinati oltre 142 milioni di euro.

REGIONI DESTINATARIE DEL GETTITO			
Regioni	Per produzioni anno 2014	Per produzioni anno 2013	Totale gettito anno 2015
Basilicata	€ 142.807.164,76	€ –	€ 142.807.164,76
Emilia Romagna	€ 7.123.313,61	€ –	€ 7.123.313,61
Calabria	€ 6.336.206,56	€ –	€ 6.336.206,56
Puglia	€ 3.468.866,26	€ –	€ 3.468.866,26
Molise	€ 1.447.579,25	€ –	€ 1.447.579,25
Sicilia	€ 861.248,34	€ –	€ 861.248,34
Piemonte	€ 629.855,03	€ –	€ 629.855,03
Abruzzo	€ 316.984,92	€ –	€ 316.984,92
Marche	€ 64.763,23	€ –	€ 64.763,23
<b>Totale</b>	<b>€ 163.055.981,96</b>	<b>€ –</b>	<b>€ 163.055.981,96</b>

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico DGSUnmig.

**Regioni destinatarie del gettito**



Se poi si abbraccia un arco temporale più ampio, dal 2011 al 2015, ci si accorge che la percentuale di *royalties* destinata agli enti locali lucani è andata aumentando in valori percentuali. La regione Basilicata – rispetto al totale delle *royalties* destinate a tutte le regioni italiane – è passata infatti dal 79% del 2011 all’88% del 2015. Ai Comuni lucani è andata ancora meglio. Essi – rispetto al totale delle *roya-*

*lties* destinate a tutti gli altri comuni italiani – hanno registrato un aumento delle risorse dall'89% del 2011 ad addirittura il 95% del 2015.

### 13.3.4. *La ripartizione delle royalties tra gli enti locali*

La Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (istituita con l. 7 gennaio 2014, n. 1<sup>17</sup>), ha recentemente completato i suoi lavori dai quali si evince, *inter alia*, che gli enti locali, nella Regione Basilicata, hanno ricevuto, nel quindicennio 2001-2015 la significativa somma di euro 1.512.878.303<sup>18</sup>.

Tale ammontare è stato distribuito come segue: Regione Basilicata 1.287.388.598, Comune di Viggiano 156.478.868, Comune di Grumento Nova 25.029.695, Comune di Calvello 24.946.161, Comune di Marsico Nuovo 10.745.981, Comune di Montemurro 6.184.060, Comune di Marsicovetere 650.854, Comune di Corleto Perticara 566.741, Comune di Pisticci 314.066, Comune di Garaguso 301.030, Comune di Ferrandina 206.885, Comune di Salandra 52.195, Comune di Policoro 10.130, Comune di Tursi 3.039.

Sulle *royalties* sono concesse detrazioni prefissate e forfettarie per tenere conto degli oneri di trasporto e trattamento, nonché di eventuale vettoriamiento (art. 19, D.lgs. n. 625/1996). Ciascun concessionario procede alla corretta misurazione delle produzioni, effettua autonomamente i calcoli delle *royalties* dovute, esegue le ripartizioni tra Stato, Regioni e Comuni ed effettua i versamenti relativi in forma cumulata. Gli errori sono sanzionati (art. 19, comma 13, D.lgs. n. 625/1996) con importi risibili<sup>19</sup>. La ripartizione delle *royalties* tra Stato, Regioni e Comuni è stabilita in misura tale da compensare i disagi ambientali e territoriali.

A decorrere dal 1° gennaio 1997 (art. 20, D.lgs. n. 625/1996), per ciascuna concessione di coltivazione situata in terraferma, il valore dell'aliquota è corrisposto per il 30% allo Stato, 55% alla Regione a statuto ordinario e per il 15% ai comuni interessati. A decorrere dal 1° gennaio 1999, alle regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno, è corrisposta, per il finanziamento di strumenti della programmazione negoziata *nelle aree di estrazione e adiacenti*, anche l'aliquota destinata allo Stato. I comuni destinano tali risorse allo sviluppo dell'occupazione e delle attività economiche, all'incremento industriale e ad interventi di miglioramento ambientale, nei territori nel cui ambito si svolgono le ricerche e le coltivazioni. Nel caso di conces-

<sup>17</sup> Pubblicata nella G.U. 15 gennaio 2014, n. 11.

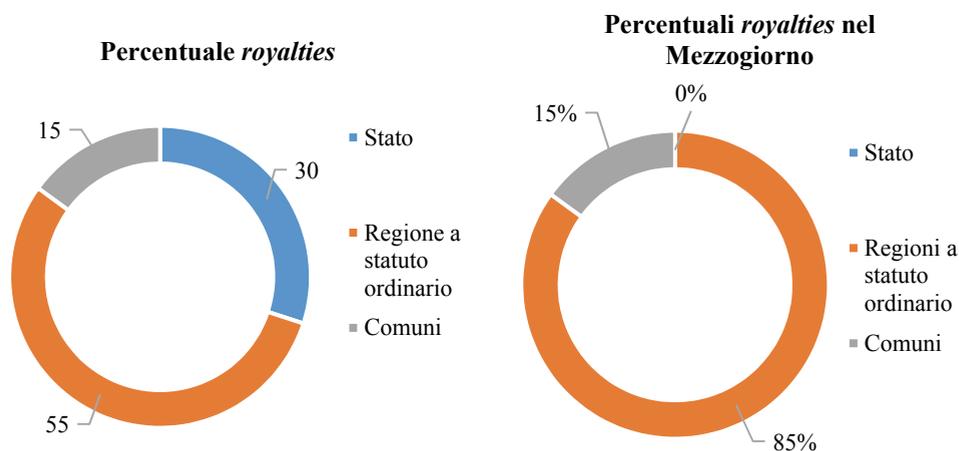
<sup>18</sup> Relazione sulle questioni ambientali connesse a prospezioni, produzione e trasporto di idrocarburi in Basilicata, Consultabile in [http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/025/INTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/025/INTERO.pdf).

<sup>19</sup> Prevede infatti detta norma che: "Ove per una concessione di coltivazione risultino produzioni spettanti o valorizzazioni maggiori rispetto a quelle dichiarate, il titolare, oltre al versamento di quanto maggiormente dovuto e ferme restando le sanzioni previste dalle norme vigenti, è soggetto ad una sanzione amministrativa pari al 40% della differenza in valore risultante, comunque non inferiore a lire trenta milioni e non superiore a lire cento ottanta milioni.". Oggi, il massimo della sanzione, per dichiarazioni infedeli, non eccede quindi euro 100.000.

sione con impianti di coltivazione che interessino più regioni, la quota di spettanza regionale è ripartita nella misura del 20% alla regione ove ha sede la centrale di raccolta e per la restante parte tra le regioni ove sono ubicati i pozzi, proporzionalmente al numero dei pozzi stessi e in base alla situazione esistente al 31 dicembre dell'anno cui si riferiscono le aliquote.

La ripartizione della quota di spettanza comunale è effettuata con gli stessi criteri nel caso di concessioni con impianti di coltivazione che interessino il territorio di più comuni.

Le aliquote di *royalties* relative alle produzioni in terraferma vengono ripartite secondo i seguenti paradigmi:



### 13.3.5. L'utilizzo incongruo delle royalties da parte degli enti locali

L'art. 24 della l. n. 6/1957 testualmente prevedeva: "L'aliquota in natura stabilita dall'art.22, quando è corrisposta per la concessione di coltivazioni relative a giacimenti siti nei territori indicati nell'art. 3 della L. 10 agosto 1950, n. 646 (17), è, per una terza parte, devoluta alla regione in cui si effettuano le coltivazioni, per essere destinata allo sviluppo delle sue attività economiche ed al suo incremento industriale. A tale scopo lo Stato versa annualmente l'importo corrispondente al valore della terza parte di detta aliquota alla Cassa per il Mezzogiorno, che ne cura l'utilizzazione a favore della regione interessata, mediante interventi aggiuntivi a quelli ordinari di sua competenza nel settore dell'industrializzazione. Le somme eventualmente non utilizzate a tale scopo sono dalla Cassa destinate, sempre in favore della regione interessata, all'esecuzione delle opere straordinarie indicate nell'art. 1 della L. 10 agosto 1950, n. 646 (17), modificato dall'art. 1 della L. 25 luglio 1952, n. 949 (18) mediante interventi aggiuntivi a quelli ordinari di sua competenza in detto settore".

Come si vede, sin da allora le *royalties* erano normativamente destinate alla Regione interessata dalle coltivazioni di idrocarburi. Esse però dovevano essere devo-

lute “allo sviluppo delle sue attività economiche ed al suo incremento industriale”.

Analogamente ha disposto l’art. 20 del D.lgs. n. 625/1996, il quale espressamente dispone che: “*Per le produzioni ottenute a decorrere dal 1° gennaio 1997 per ciascuna concessione di coltivazione situata in terraferma il valore dell’aliquota calcolato in base all’articolo 19 è corrisposto per il 55% alla regione a statuto ordinario e per il 15% ai comuni interessati; i comuni destinano tali risorse allo sviluppo dell’occupazione e delle attività economiche, all’incremento industriale e a interventi di miglioramento ambientale, nei territori nel cui ambito si svolgono le ricerche e le coltivazioni*”.

Infine, anche l’art. 1 della l. regionale n. 40/1995 ha disposto che l’aliquota relativa alle estrazioni petrolifere in Val D’Agri fosse destinata “*allo sviluppo delle attività economiche e all’incremento industriale del comprensorio interessato*”.

Orbene, dinanzi a tali previsioni normative, le recenti indagini svolte dalla sezione regionale di controllo della Basilicata della Corte dei conti, hanno denunciato un uso delle royalties non propriamente rivolto ai predetti obiettivi e troppo spesso orientato a far fronte alla spesa corrente.

La Commissione di inchiesta sugli illeciti ambientali ha anch’essa riscontrato simili discrasie, giungendo alla seguente conclusione: “In sostanza, nel periodo 2010-2015, la regione Basilicata ha impiegato le risorse provenienti dalle royalties in maniera quasi paritetica tra le due tipologie di spesa: il 49% per quelle in “conto capitale” ed il 51 per cento per quelle “correnti”<sup>20</sup>.

Si tratta peraltro di dati confermati dalla stessa Regione Basilicata, la quale ha ammesso che, nel quinquennio 2010-2015, sono stati devoluti in spesa corrente ben 395 milioni di euro di royalties, a fronte dei 780 circa complessivamente percepiti.

Davvero significativi i dati riportati nella tabella sotto, attinta dalla stessa relazione della Commissione di inchiesta sugli illeciti ambientali.

<b>Impiego risorse da royalties regione Basilicata nel periodo 2010/2015</b>					
<b>ANNO</b>	<b>ROYALTIES</b>	<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>% spese conto capitale</b>	<b>% spese correnti</b>
2015	€ 142.807.164,00	€ 74.607.164,00	€ 68.200.000,00	52,24	47,76
2014	€ 158.590.201,00	€ 75.190.201,00	€ 83.400.000,00	47,41	52,59
2013	€ 168.974.961,00	€ 79.766.782,00	€ 89.208.179,00	47,21	52,79
2012	€ 140.251.121,00	€ 58.751.121,00	€ 81.500.000,00	41,89	58,11
2011	€ 102.101.496,00	€ 48.400.000,00	€ 53.701.496,00	47,40	52,60
2010	€ 65.879.291,00	€ 47.277.324,00	€ 18.601.967,00	71,76	28,24
<b>TOTALE</b>	<b>€ 778.604.234,00</b>	<b>€ 383.992.592,00</b>	<b>€ 394.611.642,00</b>	<b>49,32</b>	<b>50,68</b>

Fonte: dati forniti dalla regione Basilicata con nota n. 105526/11A1 del 30 giugno 2016.

<sup>20</sup> *Relazione sulle questioni ambientali*, cit., 26.

Concludono quindi all'unisono la Magistratura contabile lucana e la Commissione parlamentare di inchiesta. La prima rileva che: "... se è indice di virtuosità la realizzazione di un avanzo della gestione corrente, anche grazie all'apporto delle risorse petrolifere, da destinare a spese di parte capitale, è anche vero che la possibilità di realizzare in concreto spese per investimenti presuppone capacità progettuale, amministrativa e tecnica che, spesso, non è alla portata degli enti di più piccole dimensioni che, pure, ricevono proventi superiori ai bisogni della sola parte corrente"<sup>21</sup>. La seconda aggiunge: "è proprio la mancanza di capacità o possibilità concreta di investire queste somme – per vincoli obiettivi, per mancanza di risorse umane adeguate – che qualifica in senso negativo la vicenda complessiva"<sup>22</sup>.

#### ***13.4. Entrate complessive per Stato e Regione Basilicata dalla produzione di idrocarburi in Val d'Agri nel 2014***

I dati relativi all'anno 2014, pubblicati sul sito del Ministero dello Sviluppo economico, gettano un raggio di luce sull'entità delle produzioni (di gas e petrolio).

Da un'analisi complessiva dei benefici economici rinvenienti dalle estrazioni petrolifere, è emerso che ai circa 1,5 miliardi di euro di costi annui sopportati dagli operatori petroliferi corrispondono altrettanti ricavi per l'indotto e da ciò scaturisce un gettito fiscale non inferiore a 500 milioni di euro.

Occorre inoltre considerare che il Ministero dell'economia e delle finanze ha una partecipazione in Eni del 30,10% sul totale delle azioni ordinarie, detenuta sia direttamente (4,34%) sia indirettamente tramite Cassa depositi e prestiti s.p.a. (25,76%).

Vanno anche tenute in conto le entrate derivanti dal cosiddetto Cuneo fiscale, una serie eterogenea di voci costituita da una componente fiscale, prevalentemente IRPEF ed IRAP ed una parafiscale (previdenziale ed assistenziale) che incide per il 47,6% sul costo del lavoro. Si consideri, infine, che dai consumi di carburante registrati annualmente in Basilicata emerge un ulteriore gettito (accise + Iva) non inferiore a 300 mln di euro<sup>23</sup>.

Considerati quindi il gettito complessivo, il costo fiscale del lavoro, i dividendi da partecipazioni societarie e la tassazione al consumo, possiamo ragionevolmente stimare, con largo margine di approssimazione, che lo Stato ha ricevuto, sino al 2015, un gettito complessivo pari a **1 miliardo di euro/anno**.

<sup>21</sup> *Indagine sull'utilizzo delle risorse generate dall'estrazione petrolifera*, cit., 14.

<sup>22</sup> *Relazione sulle questioni ambientali*, cit., 27.

<sup>23</sup> V. *infra* par. 13.7.

### 13.5. *L'altro volto di Giano. La tassazione sui consumi di idrocarburi in Italia: accise e Iva*

Come sappiamo, le accise sono imposte indirette applicate ad una serie di prodotti, tra i quali oli minerali e derivati, alcool e bevande alcoliche, fiammiferi, tabacchi lavorati, energia elettrica, gas metano, oli lubrificanti. Si dicono imposte a riscossione mediata in quanto vengono pagate dai produttori o dai commercianti, al momento della produzione o del consumo. Il soggetto passivo (o acciso) è il produttore o il venditore, il soggetto inciso dall'imposta è invece il consumatore finale del bene, dal momento che l'onere del tributo viene in genere traslato in avanti sul prezzo di vendita.

Le accise sono disciplinate, in Italia, dal Testo Unico sulle Accise (D.lgs. n. 504/1995), integrato e modificato dal d.l. n. 452/2001 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 16/2002; le norme nazionali che interessano questa imposta sono state coordinate ed armonizzate con le direttive della UE. La ratio dell'imposta è molto vaga. Potremmo dire che si tratta di un'imposta *bonne à tout faire*, visto che è stata usata per ogni possibile scopo. Basti ricordare le varie e diverse emergenze a cui il gettito delle accise è stato volta dedicato, incrementandone continuamente l'ammontare:

- 1,90 lire (0,000981 euro) per il finanziamento della guerra d'Etiopia del 1935-1936;
- 14 lire (0,00723 euro) per il finanziamento della crisi di Suez del 1956;
- 10 lire (0,00516 euro) per la ricostruzione dopo il disastro del Vajont del 1963;
- 10 lire (0,00516 euro) per la ricostruzione dopo l'alluvione di Firenze del 1966;
- 10 lire (0,00516 euro) per la ricostruzione dopo il terremoto del Belice del 1968;
- 99 lire (0,0511 euro) per la ricostruzione dopo il terremoto del Friuli del 1976;
- 75 lire (0,0387 euro) per la ricostruzione dopo il terremoto dell'Irpinia del 1980;
- 205 lire (0,106 euro) per il finanziamento della guerra del Libano del 1983;
- 22 lire (0,0114 euro) per il finanziamento della missione in Bosnia del 1996;
- 0,02 euro per il rinnovo del contratto degli autoferrottranvieri del 2004;
- 0,005 euro per l'acquisto di autobus ecologici nel 2005;
- 0,0051 euro per far fronte al terremoto dell'Aquila del 2009;
- da 0,0071 a 0,0055 euro per il finanziamento alla cultura nel 2011;
- 0,04 euro per far fronte all'arrivo di immigrati dopo la crisi libica del 2011;
- 0,0089 euro per l'alluvione che ha colpito la Liguria e la Toscana nel novembre 2011;
- 0,082 euro (0,113 sul diesel) per il decreto "Salva Italia" nel dicembre 2011;
- 0,02 euro per far fronte ai terremoti dell'Emilia del 2012.

In sostanza, si tratta di un tributo odioso, che colpisce in egual modo soggetti di diversissimo tenore economico-sociale, di ammontare davvero molto cospicuo. Ai sensi dell'art. 21, comma 1, D.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, sono sottoposti ad accisa i seguenti prodotti:

- a) benzina;
- b) benzina senza piombo;
- c) petrolio lampante o cherosene;
- d) oli da gas o gasolio;
- e) olicombustibili;
- f) gas di petrolio liquefatti;
- g) gas metano (naturale);
- h) carbone, lignite, coke.

L'Allegato 1 al TUA indica le aliquote d'accisa mentre la Tab. A del TUA indica gli impieghi che comportano la riduzione dell'accisa. Il D.lgs. 2 febbraio 2007, n. 26 recepisce la Direttiva 2003/96/CE la quale modifica l'elenco dei prodotti energetici sottoposti ad accise contenuto nel novellato dell'art. 21 del TU delle accise. Vengono modificati anche i codici di nomenclatura combinata che identificano e classificano i prodotti energetici ed è modificata la Tab. A allegata al TUA indicante gli impieghi che comportano riduzione di accisa.

Ecco le diverse componenti di accisa per ciascun prodotto di derivazione petrolifera<sup>24</sup>.

PRODOTTO	ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016	ANNO 2017
<b>Benzina senza piombo</b>	€ 730,41	€ 728,40	€ 728,40	€ 728,40
<b>Gasolio auto</b>	€ 619,41	€ 617,40	€ 617,40	€ 617,40
<b>GPL auto</b>	€ 147,27	€ 147,27	€ 147,27	€ 147,27
<b>Gasolio riscaldamento</b>	€ 403,21	€ 403,21	€ 403,21	€ 403,21
<b>Gas naturale</b>	€ 0,17	€ 0,17	€ 0,17	€ 0,17

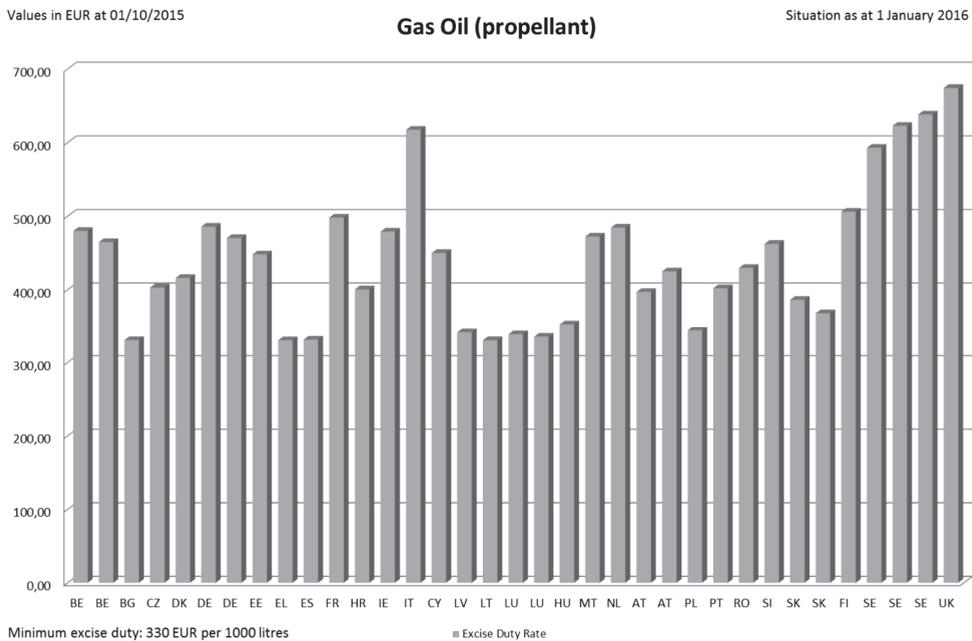
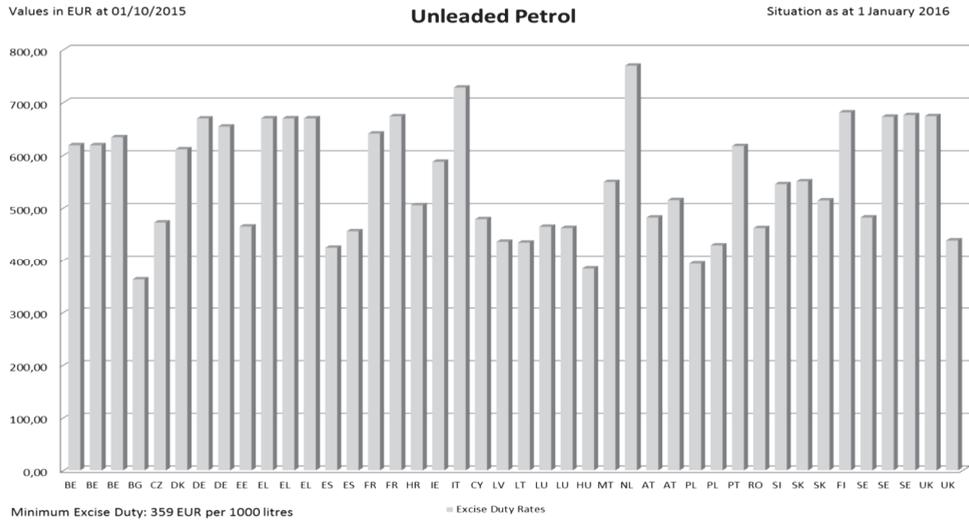
Sul consumo di idrocarburi è dovuta anche l'IVA (principale imposta sul consumo); essa però continua ad essere applicata e calcolata sul costo degli idrocarburi sommato all'accisa, pur in assenza di alcuna disposizione normativa in tal senso<sup>25</sup>. Da un ventennio la Corte di Cassazione ha chiarito che un tributo non può gravare su un altro analogo tributo a meno che non sia la legge a prevederlo espressamente (cfr. Cass. n. 3671/1997); analogamente, più di recente, con la sentenza n. 5078/2016, le Sezioni unite della medesima Corte hanno sancito l'illegittimità dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto sulla Tia, ovvero sulla tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, stante la sua natura tributaria. Cionostante, l'Iva continua ad

<sup>24</sup> I valori indicati sono espressi in euro per 1.000 litri. Per il gas naturale uso domestico il valore è espresso in euro per metro cubo ed è riferito alla fascia di consumi medi annui superiori a 480m cubi e fino a 1560m. cubi. L'accisa è ridotta a 0,12 euro/m. cubo per i territori ex Cassa del Mezzogiorno (come definiti dal D.P.R. n. 218/1978) tra i quali rientra la Basilicata ed è maggiorata dell'addizionale regionale all'accisa pari a 0,02 euro/m. cubo. V. artt. 2 e 3 d.lgs. n. 26/2007 e la l. r. Basilicata n. 35/2012.

<sup>25</sup> In senso contrario, quanto opinabile, si sostiene l'applicazione dell'IVA anche sulla componente accisa in base al combinato disposto dell'art. 13 del D.P.R. n. 633/1972, dell'art. 78 della "Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto" e ss.mm.ii., e dell'art. 1 del D.lgs. 26 ottobre 1995 n. 504.

applicarsi anche sull'accisa dovuta sugli idrocarburi e ciò si traduce, ad esempio nel caso della benzina senza piombo, nel raddoppio dell'Iva dovuta, portando la componente fiscale al 60% del prezzo finale al consumo.

Ed ecco il raffronto comparativo tra la pressione fiscale indiretta su olio e gas in Italia e nella UE.



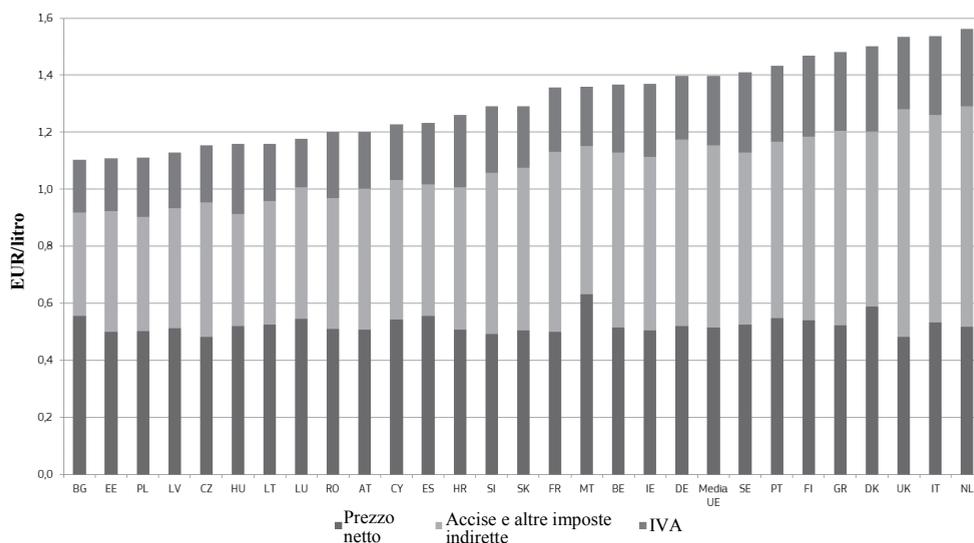
Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

I prezzi del petrolio greggio sono in calo dalla metà del 2014, a causa di una domanda debole e di una forte crescita dell'offerta. Da un picco di 115 USD al barile nel giugno 2014, il Brent è sceso a 26 USD al barile il 20 gennaio 2016, il livello più basso dal 2003. Ciò significa che il prezzo è diminuito del 77% in 19 mesi. Nel giugno 2016 i prezzi sono risaliti a 50 USD al barile e si sono mantenuti da allora nell'intervallo tra 40 e 50 USD al barile.

Il forte calo dei prezzi del petrolio ha avuto conseguenze sui mercati al dettaglio, ma i suoi effetti sono stati mitigati dal deprezzamento dell'euro e dalle accise sui prodotti petroliferi, che rappresentano una quota importante del prezzo al consumo. Tuttavia i prezzi al consumo della benzina e del diesel (comprese le imposte e gli oneri) sono diminuiti del 24% e del 28%, rispettivamente, tra la fine del mese di giugno 2014 e la metà di febbraio 2016, quando i prezzi di vendita al dettaglio sono scesi al minimo e i prezzi medi europei al consumo dei carburanti hanno raggiunto il livello più basso dal 2009.

Le imposte sulla benzina e il diesel automobilistico sono elevate, ma hanno subito poche oscillazioni nel corso del tempo. La direttiva UE sulla tassazione dei prodotti energetici stabilisce aliquote di accisa minime, ma quasi tutti gli Stati membri decidono di imporre aliquote più elevate. Le accise sulla benzina variano tra i 0,36 euro/litro della Bulgaria (l'aliquota minima) e i 0,77 euro/litro nei Paesi Bassi. Per un insieme di ragioni ambientali, economiche e fiscali, la benzina e il diesel rappresentano una base imponibile importante per gli Stati membri.

Nel 2015 le imposte rappresentavano il 63% del prezzo medio della benzina al dettaglio e il 57% del prezzo del diesel. Ecco il raffronto comparativo dei prezzi della benzina per Stato membro (anno 2015).



Fonte: Commissione Europea.

Se si scompone, in Italia, il prezzo finale all'utente, per ciascun prodotto energetico, in tutte le sue componenti, si ottiene uno spaccato significativo.

	anno	Valori per euro/1000 litri					
		prezzo industriale	accisa comunitaria	accisa	Iva	prezzo al consumo	Entrate Stato
Benzina senza piombo	2014	€ 673,41	€ 359,41	€ 730,41	€ 308,84	€ 1.711,66	€ 1.039,25
Gasolio auto	2014	€ 700,22	€ 330,00	€ 619,41	€ 290,32	€ 1.609,95	€ 909,73
Gpl	2014	€ 483,52	€ 125,00	€ 147,27	€ 138,77	€ 769,56	€ 286,04
Gasolio riscaldamento	2014	€ 726,27	€ 21,00	€ 403,21	€ 248,49	€ 1.377,97	€ 651,70

Il costo del gas naturale (espresso in euro/mc) varia in funzione delle fasce di consumo e pertanto è stato preso in esame il dato relativo alla fascia di consumo media ( $\geq 480$  mc e  $\leq 1.560$  mc annui)<sup>26</sup>;

	anno	Valori per euro/metro cubo					
		prezzo industriale	accisa comunitaria	accisa	Iva	prezzo al consumo	Entrate Stato
Gas naturale	2014	€ 0,52	€ 0,0459	€ 0,17	€ 0,10	€ 0,77	€ 0,25

la relativa accisa è distinta in aliquota comunitaria ed aliquota nazionale, anch'essa variabile in funzione di uso e consumi:

ACCISE PER FASCIA DI CONSUMO ANNUO uso civile				
Fascia di consumo	$\leq 120$ mc	$\geq 120 \leq 480$ mc	$\geq 480 \leq 1.560$ mc	$\geq 1560$ mc
Accisa	0,044	0,175	0,170	0,186
Accisa nei territori del Mezzogiorno <sup>27</sup>	0,038	0,135	0,120	0,150
Accisa comunitaria	0,0119	0,0473	0,0459	0,0503

### 13.6. La deducibilità delle accise per le società petrolifere

Bastino poche righe per descrivere un'altra vicenda, davvero singolare.

L'art. 99 del TUIR prevede che: *“Le imposte sui redditi e quelle per le quali è prevista la rivalsa, anche facoltativa, non sono ammesse in deduzione. Le altre im-*

<sup>26</sup> L'aliquota IVA per la fascia di consumi superiore a 480 mc annui è pari al 22%; la riduzione al 10% è prevista per le fasce di consumo inferiori (v. art. 2, comma 5, D.lgs. n. 26/2007 e n. 127 bis) della tabella A, parte III, allegata al D.P.R. n. 633/1972).

<sup>27</sup> Vedi nota precedente n. 25.

poste sono deducibili nell'esercizio in cui avviene il pagamento" (criterio di cassa).

L'Agenzia delle entrate ha però individuato una deroga al suddetto principio solo per le società petrolifere: le imposte di fabbricazione (accise) sono deducibili e lo sono per competenza, anziché per cassa (Risoluzione Ag. entrate n. 182/2001).

In definitiva, le società petrolifere traslano l'accisa sul consumatore – aumentando il prezzo del prodotto – e ne scaricano il costo sulla fiscalità generale portandolo in deduzione dalla loro base imponibile.

### 13.7. Consumo di idrocarburi e gettito fiscale: il paradosso lucano

I prodotti di derivazione petrolifera sono moltissimi, anche perché dagli idrocarburi deriva gran parte dei materiali plastici in uso nella grande distribuzione. Una parte dei prodotti principali è indicata nel D.lgs. n. 26/2007. Volendo concentrarci sui più diffusi, basti porre attenzione ai seguenti:

- benzina senza piombo
- oli da gas o gasolio
- gas di petrolio liquefatti
- gas metano

Nell'anno 2014 si sono registrate in Basilicata le seguenti vendite:

VENDITE DI BENZINA ANNO 2014 (tonnellate)							
REGIONE	PROVINCIA	RETE ORDINARIA	RETE AUTO-STRADALE	EXTRA RETE	TOTALE (tonnellate)		
	Matera	11.932	–	2.746	<b>14.678</b>		
<b>BASILICATA</b>	Potenza	31.459	442	1.664	<b>33.565</b>		
	<b>Totale</b>	<b>43.391</b>	<b>442</b>	<b>4.410</b>	<b>48.243</b>		
VENDITE DI GASOLIO ANNO 2014 (tonnellate)							
REGIONE	PROVINCIA	GASOLIO MOTORI RETE ORDINARIA	GASOLIO MOTORI RETE AUTOSTRADALE	GASOLIO MOTORI RETE EXTRA	GASOLIO RISCALDAMENTO	GASOLIO AGRICOLO	GASOLIO TOTALE (motori)
	Matera	34.777	–	19.639	48	14.866	<b>54.416</b>
<b>BASILICATA</b>	Potenza	88.112	2.866	34.861	701	15.230	<b>125.839</b>
	<b>Totale</b>	<b>122.889</b>	<b>2.866</b>	<b>54.500</b>	<b>749</b>	<b>30.096</b>	<b>180.255</b>
VENDITE DI GPL ANNO 2014 (tonnellate)							
REGIONE	PROVINCIA	AUTOTRAZIONE	AUTOTRAZIONE RETE	TOTALE			
	Matera	5.494	1.511	<b>7.260</b>			
<b>BASILICATA</b>	Potenza	4.159	3.249	<b>14.912</b>			
	<b>Totale</b>	<b>9.653</b>	<b>4.760</b>	<b>22.172</b>			

*segue*

GAS NATURALE DISTRIBUITO PER PROVINCIA ANNO 2014 (Milioni di Standard metri cubi da 38,1 MJ)		
REGIONE	PROVINCIA	RETI DI DISTRIBUZIONE
BASILICATA	Matera	61.800.000
	Potenza	119.700.000
<b>TOTALE</b>		<b>181.500.000</b>

Fonte: Consumi di gas metano (fonte DGERM) per usi civili <http://dgerm.sviluppoeconomico.gov.it/dgerm/consumigasregionali.asp>.

Se si traduce il già citato prezzo al consumo dei vari prodotti in rapporto euro/tonnellate, si riescono a calcolare le entrate dello Stato sulla base dei consumi sopra riportati.

Valori per euro/tonnellata							
	anno	prezzo industriale	accisa comunitaria	accisa	Iva	prezzo al consumo	Entrate Stato
Benzina senza piombo	2014	€ 897,88	€ 478,67	€ 973,88	€ 411,79	€ 2.283,55	€ 1.385,67
Gasolio auto	2014	€ 823,79	€ 388,24	€ 728,72	€ 341,55	€ 1.894,06	€ 1.070,27
Gpl	2014	€ 912,30	€ 125,00	€ 147,27	€ 233,11	€ 1.292,68	€ 380,38
Gasolio riscaldamento	2014	€ 741,09	€ 21,43	€ 411,44	€ 253,56	€ 1.406,09	€ 665,00

Prendendo in considerazione i consumi della Basilicata, si ha che lo Stato incassa oltre 268 milioni di euro:

valori per euro/tonnellata								Basilicata	
	anno	prezzo industriale	accisa comunitaria	accisa	iva	prezzo al consumo	Entrate Stato	consumo in tonnellate	Entrate Stato
benzina senza piombo	2014	€ 897,88	€ 478,67	€ 973,88	€ 411,79	€ 2.283,55	€ 1.385,67	48.243,00	€ 66.848.742,73
gasolio auto	2014	€ 823,79	€ 388,24	€ 728,72	€ 341,55	€ 1.894,06	€ 1.070,27	180.255,00	€ 192.921.327,99
gpl	2014	€ 912,30	€ 125,00	€ 147,27	€ 233,11	€ 1.292,68	€ 380,38	22.712,00	€ 8.639.095,51
gasolio riscaldamento	2014	€ 741,09	€ 21,43	€ 411,44	€ 253,56	€ 1.406,09	€ 665,00	749,00	€ 498.081,64
								<b>251.959,00</b>	<b>€ 268.907.247,87</b>

Per quanto riguarda il gas, invece, l'entrata erariale ammonta a oltre 45 milioni di euro:

valori per euro/metro cubo							Basilicata		
	anno	prezzo industriale	accisa comunitaria	accisa	iva	prezzo al consumo	Entrate Stato	consumo in metri cubi	Entrate Stato
gas naturale	2014	€ 0,52	€ 0,0503	€ 0,15	€ 0,10	€ 0,77	€ 0,25	181.500.000	€ 45.684.639,00

Ecco quindi il prelievo fiscale che lo Stato esercita sul consumo dei prodotti energetici menzionati. Lo Stato ha incassato, dalla vendita di tutti i summenzionati prodotti, nell'anno 2014, un gettito complessivamente ammontante ad

oltre 310 mln di euro. Sin qui, potremmo dire, nulla di nuovo.

Ciò che salta invece inevitabilmente agli occhi è l'esoso costo finale che ne discende per il consumatore finale il quale, ad esempio nel caso della benzina, versa all'erario, una percentuale pari al 60% circa del prezzo complessivamente corrisposto al venditore<sup>28</sup>.

Inoltre, ecco il paradosso più inquietante: trattandosi di imposte nazionali, non si distingue il consumatore lucano dagli altri connazionali. A tutti è applicato il medesimo prelievo fiscale. Se si raffrontano i costi su base regionale, emerge quindi paradossalmente che il costo finale dei summenzionati prodotti, in Basilicata, è sempre superiore alla media nazionale. Davvero inspiegabile per una Regione che contribuisce per oltre l'80% alla produzione nazionale di olio greggio.

**Prezzi odierni medi regionali**  
 Le seguenti tabelle indicano il prezzo medio regionale per i quattro carburanti (Benzina, Gasolio, Metano e GPL) nella giornata odierna (28/11/2017). I prezzi indicati in verde sono quelli inferiori alla media nazionale.

Benzina		Gasolio		Metano		GPL	
1. Abruzzo	1.506	1. Abruzzo	1.375	1. Abruzzo	0.896	1. Campania	0.627
2. Lombardia	1.515	2. Lazio	1.383	2. Marche	0.906	2. Veneto	0.629
3. Veneto	1.515	3. Marche	1.389	3. Umbria	0.936	3. Lombardia	0.633
4. Emilia Romagna	1.520	4. Campania	1.391	4. Emilia Romagna	0.942	4. Lazio	0.634
5. Sicilia	1.526	5. Lombardia	1.391	5. Puglia	0.945	5. Emilia Romagna	0.635
6. Umbria	1.530	6. Veneto	1.393	6. Veneto	0.946	6. Abruzzo	0.643
7. Toscana	1.533	7. Emilia Romagna	1.395	7. Campania	0.961	7. Friuli Venezia Giulia	0.649
8. Puglia	1.536	8. Umbria	1.397	8. Friuli Venezia Giulia	0.962	8. Toscana	0.650
9. Sardegna	1.537	9. Puglia	1.399	9. Molise	0.964	9. Molise	0.657
10. Friuli Venezia Giulia	1.547	10. Piemonte	1.401	10. Piemonte	0.970	10. Piemonte	0.657
11. Marche	1.548	11. Sicilia	1.403	11. Lombardia	0.974	11. Basilicata	0.661
12. Lazio	1.549	12. Molise	1.405	12. Liguria	0.980	12. Trentino Alto Adige	0.665
13. Campania	1.553	13. Toscana	1.408	13. Basilicata	0.984	13. Puglia	0.669
14. Basilicata	1.555	14. Sardegna	1.412	14. Lazio	0.986	14. Marche	0.676
15. Piemonte	1.561	15. Liguria	1.413	15. Trentino Alto Adige	1.002	15. Sardegna	0.687
16. Molise	1.564	16. Basilicata	1.418	16. Toscana	1.002	16. Sicilia	0.687
17. Trentino Alto Adige	1.569	17. Calabria	1.421	17. Sicilia	1.021	17. Umbria	0.692
18. Valle D'Aosta	1.576	18. Valle D'Aosta	1.437	18. Calabria	1.044	18. Calabria	0.697
19. Calabria	1.580	19. Friuli Venezia Giulia	1.446			19. Liguria	0.709
20. Liguria	1.594	20. Trentino Alto Adige	1.452			20. Valle D'Aosta	0.724

### 13.8. *Prodotti energetici, fiscalità e aiuti di Stato nella UE*

Nella UE le accise sono qualificate come imposte ambientali. Nello specifico, esse vengono viste dall'Agenzia europea per l'ambiente come imposte finalizzate a dotare l'erario pubblico delle necessarie risorse a contrastare l'inquinamento derivante dall'utilizzo dei carburanti fossili<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Nell'anno 2014, il prezzo finale al consumo pari a 1,71 euro/litro è così composto: 0,67 euro prezzo industriale (38% del prezzo finale), 0,73 accisa (44%) e 0,31 IVA (18%).

<sup>29</sup> <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-taxation-and-eu-environmental-policies>.

Non a caso, la Direttiva 2003/96/CE stabilisce che:

Art. 2 – Gli Stati membri devono obbligatoriamente applicare un'«Accisa» ai prodotti energetici quando sono impiegati come combustibili o carburanti.

Art. 5 – Gli Stati Membri possono applicare, sotto controllo fiscale, aliquote di imposta differenziate nonché esenzioni e riduzioni delle aliquote purché non pregiudichino il corretto funzionamento del mercato interno, non comportino distorsioni della concorrenza e non siano inferiori al livello minimo stabilito nella direttiva.

Art. 19 – Il Consiglio dell'Unione europea, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare gli Stati membri ad applicare ulteriori esenzioni o riduzioni delle accise in base a considerazioni politiche specifiche.

La normativa europea stabilisce alcune aliquote minime di tassazione dei prodotti energetici, lasciando liberi gli Stati di predisporre eventuali, ulteriori prelievi fiscali. Anche qui, però, si tratta di una libertà “condizionata” nel senso che gli Stati non possono consentire che, su base regionale, i livelli di tassazione varino significativamente. Ed è ciò che, da ultimo, ha cagionato una procedura di infrazione a danno dell'Italia, per il regime agevolato sulle accise sui carburanti predisposto dalla Regione Friuli Venezia Giulia<sup>30</sup>.

Ecco quindi che eventuali modelli di fiscalità di vantaggio, che contemplino una riduzione delle accise su base regionale, debbono superare i vincoli previsti dalla politica europea di concorrenza ed in particolare dal divieto di aiuti di Stato, contemplato agli articoli 107 e seguenti del TFUE. Le norme citate non prevedono tuttavia una interdizione assoluta di qualsiasi ipotesi di aiuto, poiché conferiscono, a seconda dei casi, alla Commissione europea ampio parere discrezionale e al Consiglio ampia facoltà di ammettere aiuti in deroga al divieto generale.

Le più recenti fonti normative europee aprono inoltre spazi ancor più significativi. Basti menzionare:

a) **Il Regolamento UE n. 651/2014** della Commissione del 17 giugno 2014, che dichiara alcune *categorie di aiuti compatibili* con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE. Esso dispone, all'art. 44 “*aiuti sotto forma di sgravi da imposte ambientali in conformità della direttiva 2003/96/CE*”, che:

– i regimi di aiuti concessi sotto forma di sgravi da imposte ambientali ... sono esentati dall'obbligo di notifica di cui all'art. 108, par. 3 del trattato ...;

– i beneficiari degli sgravi fiscali ... versano almeno il rispettivo livello minimo di imposizione previsto dalla Direttiva 2003/96/CE;

– i regimi di aiuti concessi sotto forma di sgravi fiscali si basano su una riduzione di aliquota di imposta ambientale applicabile o sul pagamento di un importo di compensazione fisso o su una combinazione di questi meccanismi.

b) **La Comunicazione della Commissione: disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020** (2014/C 200/1), la quale

<sup>30</sup> V. *infra* al successivo par. 13.10.3.2.

si rivolge agli aiuti sotto forma di sgravi o esenzioni da tasse ambientali. Essa prevede che:

“– Le tasse ambientali sono volte ad aumentare il costo dei comportamenti dannosi per l’ambiente.

– La concessione di un trattamento fiscale più favorevole ad alcune imprese può facilitare un livello generale più elevato di tasse ambientali.

– La Commissione può autorizzare regimi di aiuti di questo tipo per un periodo di 10 anni. Dopo tale periodo uno Stato membro potrà notificare nuovamente la misura”<sup>31</sup>.

c) **Le Linee guida sugli aiuti regionali 2014-2020**, in vigore a partire dal 1° luglio 2014.

Esse operano un significativo sforzo, in termini di riduzione degli obblighi di notifica, soprattutto per gli aiuti di piccola entità. Ne consegue che per i regimi di aiuto che soddisfano tutte le condizioni stabilite è sufficiente che lo Stato membro presenti alla Commissione una descrizione sintetica della misura di aiuto entro 20 giorni lavorativi dall’attuazione della misura e renda pubblici i dati fintanto che le misure sono mantenute efficaci.

Gli aiuti di Stato sono infatti considerati dall’Unione europea uno strumento utile quando contribuiscono al raggiungimento di obiettivi quali il miglioramento della tutela dell’ambiente o l’innovazione tecnologica. La Commissione vigila sulla loro autorizzazione ed erogazione favorendo gli interventi utili, con l’intento di incoraggiare gli Stati membri ad utilizzare nel modo più efficiente le risorse economiche.

### ***13.9. Verso una fiscalità differenziata sui prodotti energetici in Basilicata: la proposta***

Dai precedenti paragrafi abbiamo capito che:

1. nel settore dell’energia sono state fissate alcune imposte per proteggere l’ambiente e la salute pubblica e per garantire un uso attento e razionale delle risorse

---

<sup>31</sup> Cfr. la sez. 3.7, dedicata a: “Aiuti sotto forma di sgravi o esenzioni da tasse ambientali e sotto forma di riduzione dell’onere di finanziamento a sostegno della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili”. Al paragrafo 168, la comunicazione prevede testualmente che: “In effetti, la concessione di un trattamento fiscale più favorevole ad alcune imprese può facilitare un livello generale più elevato di tasse ambientali. Di conseguenza, gli sgravi o le esenzioni da tasse ambientali, inclusi i rimborsi fiscali, possono contribuire almeno indirettamente a un livello di tutela ambientale superiore”. Infine, al paragrafo 21, la Commissione espressamente afferma che: “Le esenzioni e gli sgravi fiscali da tasse ambientali e le esenzioni dal finanziamento del sostegno all’energia da fonti rinnovabili che rientrano nel campo di applicazione della sezione 3.7 non sono soggetti alle condizioni per gli aiuti soggetti a notifica individuale. Tuttavia gli aiuti sotto forma di misure fiscali ai sensi della sezione 3.7 della presente disciplina sono sottoposti individualmente ad una valutazione se vengono superate le soglie di cui in tale sezione. La regola si applica anche se il singolo beneficiario fruisce allo stesso tempo di uno sgravio o di un’esenzione fiscale contemplati dalle disposizioni della sezione 3.7.”.

naturali. Tra queste figurano le disposizioni e le aliquote d'accisa minime sugli oli minerali, il diesel, i carburanti e i biocarburanti;

2. l'armonizzazione delle accise su tutto il territorio dell'Unione è stata un elemento indispensabile per la realizzazione del mercato unico europeo, ma date le caratteristiche territoriali molto diverse che contraddistinguono i Paesi membri, non è stato possibile giungere ad un'armonizzazione completa, ossia assicurare agli stessi prodotti le stesse aliquote in tutto il territorio della UE. Si è proceduto, però, ad armonizzare le strutture dei tributi nell'ambito di un regime generale valido in ogni Stato membro, così come previsto dall'art. 113 TFUE<sup>32</sup>. Tuttavia, per quanto concerne le imposte su taluni prodotti energetici, nella definizione della struttura e degli importi delle imposte altri fattori hanno inciso significativamente. Rivestono infatti particolare importanza la politica dei trasporti (*concorrenza tra i diversi tipi di trasporto o trasparente ripartizione dei costi delle infrastrutture*), la politica ambientale (*minor inquinamento, ad es. attraverso la definizione di livelli minimi di accisa diversi per la benzina con e senza piombo*), la politica energetica generale (equilibrio tra le varie fonti energetiche, quali il carbone, il petrolio, il gas naturale, l'energia nucleare, ecc., e tra le fonti energetiche locali e quelle importate), la politica agricola (*ad es. aliquota d'accisa ridotta sui biocarburanti*), e infine la politica comune dell'occupazione (*strategia fiscale per favorire il passaggio dalla tassazione del fattore lavoro a quella di altre fonti di reddito, compresa la tassazione dell'uso di materie prime ed energia*);

3. l'imposizione fiscale sui prodotti dell'energia e dell'elettricità all'interno della Comunità è disciplinata dalla Direttiva 2003/96/CE del Consiglio dell'Unione europea;

4. il Consiglio, a norma dell'art. 19, par. 1, Direttiva 2003/96/CE, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare uno Stato membro ad applicare esenzioni o riduzioni in base a considerazioni politiche specifiche. La direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici sottoposti ad accisa contiene dunque una disposizione generale (*il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare gli Stati membri ad applicare ulteriori esenzioni o riduzioni in base a considerazioni politiche specifiche; articolo 19 della Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità. GUCE, L 283 del 31.10.2003, n. 51*) che consente agli Stati membri, in base a considerazioni politiche specifiche, di richiedere tale autorizzazione;

5. la natura dei prodotti energetici, che molto spesso rappresentano un bisogno primario dei cittadini e dell'economia locale, particolarmente nelle regioni periferiche dell'Unione, giustifica l'esistenza di una norma generale di deroga ai sensi del-

---

<sup>32</sup> Art. 113 TFUE: "Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza".

la quale gli Stati membri possono essere autorizzati dal Consiglio ad introdurre riduzioni o esenzioni fiscali in considerazione di specifiche ragioni di *public policy*;

6. pertanto, in alcune realtà territoriali dell'Unione europea e della Repubblica Italiana, con differenti motivazioni, sono state introdotte norme che consentono una riduzione differenziale delle accise, così consentendo di agevolare aree geograficamente isolate o soddisfare le accresciute esigenze finanziarie di regioni a forte autonomia politico-amministrativa; non si è manifestata quindi da parte della Commissione e del Consiglio europeo alcuna aprioristica opposizione alla riduzione differenziale delle accise, ma si è comunque sottolineata l'importanza di garantire che tali misure non incidano negativamente sulla concorrenza, sulla libera circolazione delle merci nel mercato interno, non portino ad un aumento delle frodi dei prodotti sottoposti ad accisa e non violino la struttura della tassazione prevista nelle direttive UE.

Ora, è di tutta evidenza che la Regione Basilicata presenta una specificità dovuta alla presenza, nel proprio sottosuolo, del più ampio giacimento petrolifero d'Europa. A partire dagli anni '90 viene, difatti, espletata, in particolare nel territorio della Val d'Agri, una ingente attività estrattiva che ha fortemente contribuito al fabbisogno energetico nazionale. Ciò nonostante, la Basilicata, grossomodo come altre Regioni del Mezzogiorno, ha accusato la contingenza economica determinata dalla crisi, la quale ha portato ad un incremento della disoccupazione e ad una pericolosa spirale negativa con meno redditi, meno consumi, meno crescita e meno lavoro. Tale spirale non solo sta determinando un depauperamento permanente del tessuto produttivo e del capitale umano ma rischia di compromettere la stessa tenuta sociale della regione.

La Basilicata accusa inoltre un *gap* infrastrutturale legato alla presenza di una rete viaria inadeguata, costituita dalle strade di fondovalle e da una rete viaria secondaria che collega i centri abitati, per lo più dislocati sui rilievi, su un territorio vasto e con bassa densità abitativa; di una rete ferroviaria obsoleta e poco sviluppata, dell'assenza di aeroporti che, di fatto, non consentono di sostenere lo sviluppo socio economico dell'area.

Poiché è indubbio che la morfologia del territorio, i collegamenti infrastrutturali e le relative distanze non garantiscono approvvigionamenti concorrenziali, che l'energia ed il suo costo costituiscono non solo una penalizzazione per chi vive e lavora in Basilicata ma anche un deterrente per investimenti esterni, appare congruo prevedere misure compensative che determinino sconti fiscali sul consumo di prodotti energetici che lo stesso territorio contribuisce a produrre. In particolare, appare opportuno procedere alla riduzione dell'imposta sui carburanti compravenduti in Basilicata, nell'intento di compensare il ritardo di sviluppo di un'area geograficamente svantaggiata ed attenuare la diffusa percezione di uno sfruttamento indiscriminato delle risorse naturali senza che ad esso corrisponda una concreta e duratura ricaduta sul territorio.

Ecco quindi una possibile proposta: ridurre il costo delle accise ad un ammontare pari alla sola accisa europea (espungendo quella nazionale) sui prodotti energetici consumati in Basilicata dai cittadini ivi residenti da almeno un anno e dalle imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale. Detta proposta potrà esse-

re estesa all'intera superficie ricompresa nella ZES appulo-lucana, nella misura di circa 20 km<sup>2</sup> ricadenti in territorio pugliese, sino al porto di Taranto<sup>33</sup>.

### 13.9.1. La sostenibilità economica della proposta

Abbiamo detto che nell'anno 2014 lo Stato ha complessivamente incassato un gettito fiscale di circa un miliardo di euro. Di tale somma, buona parte proviene dal gettito riveniente complessivamente dalla produzione di idrocarburi, altra dalle imposte applicate al consumo.

Dal febbraio 2015 è stata soppressa la *Robin Tax*. Ne discende un decremento di gettito annuale, per lo Stato, di almeno 115 milioni di euro. Gli operatori economici beneficiano invece, specularmente, di un eguale risparmio fiscale. Inoltre, nulla è cambiato attorno alla deducibilità fiscale delle *royalties*. Essa, ancor oggi, è posta a carico della fiscalità generale e, in quota parte, di quella regionale (Irap).

Ora, dai calcoli fatti, un'esenzione dell'accisa effettuata come da proposta avanzata nei paragrafi precedenti, avrebbe un costo, in termini di minor gettito fiscale, pari ad euro 125 milioni/anno. Il dato si ricava, anche visivamente, dalla figura sotto riportata.

		valori per euro/tonnellata						Basilicata	
Simulazione - utilizzo accisa limitata al valore max dell'accisa comunitaria	anno	prezzo industriale	accisa comunitaria	accisa	iva	prezzo al consumo	Entrate Stato	consumo in tonnellate	Entrate Stato
benzina senza piombo	2014	€ 897,88	€ 478,67	€ 478,67	€ 302,84	€ 1.679,39	€ 781,51	48.243,00	€ 37.702.238,98
gasolio auto	2014	€ 823,79	€ 388,24	€ 388,24	€ 266,65	€ 1.478,67	€ 654,88	180.255,00	€ 118.045.479,23
gpl	2014	€ 912,30	€ 125,00	€ 125,00	€ 228,21	€ 1.265,51	€ 353,21	22.712,00	€ 8.022.024,10
gasolio riscaldamento	2014	€ 741,09	€ 21,43	€ 21,43	€ 167,75	€ 930,27	€ 189,18	749,00	€ 141.698,11
								251.959,00	€ 163.911.440,42
		valori per euro/metro cubo						Basilicata	
	anno	prezzo industriale	accisa comunitaria	accisa	iva	prezzo al consumo	Entrate Stato	consumo in metri cubi	Entrate Stato
gas naturale	2014	€ 0,52	€ 0,0503	€ 0,0503	€ 0,09	€ 0,66	€ 0,14	181.500.000	€ 24.842.184,51
		DETERMINAZIONE VARIAZIONE ENTRATE STATO						Basilicata	
Simulazione - utilizzo accisa limitata al valore max dell'accisa comunitaria	anno							consumo in tonnellate	Entrate Stato
benzina senza piombo	2014							48.243,00	-€ 29.146.503,74
gasolio auto	2014							180.255,00	-€ 74.875.848,77
gpl	2014							22.712,00	-€ 617.071,41
gasolio riscaldamento	2014							749,00	-€ 356.383,52
								251.959,00	-€ 104.995.807,45
gas naturale	2014							181.500.000	-€ 20.842.454,49
								Basilicata	-€ 125.838.261,94

<sup>33</sup> Vedi meglio *infra* al par. 13.11.

Se si procedesse a rendere non più deducibili le royalties, vi sarebbe un incremento di gettito almeno pari al costo della misura ipotizzata: quindi una sostanziale invarianza del gettito fiscale. Ciò, senza tener conto dell'ulteriore gettito fiscale che proverrà, ormai a breve, dall'entrata in produzione della concessione "Gorgoglione" (c.d. "Tempa rossa"), dalla quale ci si attende un prelievo fiscale complessivo almeno pari a 500 milioni di euro l'anno.

### **13.9.2. Aspetti applicativi**

Qualora la proposta sopra enunciata venisse tradotta in legge, occorrerebbe di seguito elaborare un sistema attuativo dotato dei seguenti accorgimenti:

1. realizzazione di un sistema informativo e di una banca dati in cui sono riportati i beneficiari e la rete di distribuzione carburanti;
2. realizzazione di un protocollo mediante il quale Regione, Comuni e Camere di Commercio stabiliscono le modalità operative per il funzionamento del sistema;
3. definizione delle condizioni di rifornimento dei veicoli (es. per uno stesso veicolo il rifornimento a prezzo scontato è ammesso a condizione che siano trascorse 12 ore);
4. abilitazione di una carta dedicata (potrebbe essere utilizzata, per le persone fisiche, la carta sanitaria mediante apposita istanza al Comune di residenza e ricezione di un PIN associato alla Carta Sanitaria);
5. definizione di ulteriori accorgimenti: es. per l'acquisto del carburante a prezzo ridotto il beneficiario consegna al gestore del punto vendita di benzina, dotato di POS, il proprio identificativo. Il gestore digita sul POS il quantitativo di litri erogati che contestualmente viene memorizzato nel sistema carta sconto e rilascia al beneficiario lo scontrino emesso dal POS. Le riduzioni di prezzo praticate sono rimborsate con cadenza settimanale ai gestori degli impianti presso i quali sono installati i POS.

### **13.9.3. Altri esempi di fiscalità differenziata in Italia**

#### **13.9.3.1. La Lombardia**

In Lombardia, le "Disposizioni in materia di riduzione del prezzo alla pompa della benzina e del gasolio utilizzati per autotrazione" sono fissate dalla l. regionale 20 dicembre 1999, n. 28, e s.m.i.<sup>34</sup>.

Dal 4 aprile 2011, per ottenere lo sconto, coloro che risiedono nei Comuni lombardi confinanti con la Svizzera, utilizzano la CRS (Carta Regionale Sanitaria) come carta sconto benzina. Per ottenere lo sconto, al momento del rifornimento, si deve digitare il PIN della propria Carta (il codice personale che abilita la CRS all'utilizzo dei servizi *online*).

<sup>34</sup> Pubblicata nel B.U. Lombardia 23 dicembre 1999, n. 51, I S.O.

La gestione del nuovo sistema CRS come carta sconto Benzina prevede un costo annuale a carico del cittadino di € 1,50, scalato in automatico sul primo rifornimento a prezzo scontato di ogni anno solare.

Dall'1° gennaio 2014, le misure dello sconto sono:

- per i Comuni appartenenti alla Fascia A (fino a 10 km dal confine) euro/litro 0,33
- per i Comuni appartenenti alla Fascia B (fino a 20 km dal confine) euro/litro 0,25.

Le misure, adottate per la durata di un anno, vengono aggiornate in relazione alla differenza di prezzo della benzina tra Italia e Svizzera ed alla disponibilità del bilancio regionale.

Il limite massimo giornaliero erogabile a prezzo scontato è di 80 litri, il limite massimo mensile è di 250 litri. Per lo stesso veicolo, il successivo rifornimento a prezzo scontato è ammesso a condizione che siano trascorse almeno 12 ore dal precedente.

### 13.9.3.2. *Il Friuli Venezia Giulia*

In attuazione della l. n. 549/1995 e della legge regionale friulana n. 14/2010 e successive modifiche<sup>35</sup>, il contributo sugli acquisti di carburanti per autotrazione a beneficio della popolazione residente è determinato, per ciascuna delle due aree di contribuzione nelle quali è suddiviso il territorio regionale (area 1 a contributo maggiorato, area 2 a contributo ordinario), come segue:

Periodo di applicazione		Area 1		Area 2	
Dal	Al	Benzina (euro)	Gasolio (euro)	Benzina (euro)	Gasolio (Euro)
01/11/2011	01/02/2012	0,210	0,140	0,140	0,090
02/02/2012	31/03/2012	0,270	0,140	0,140	0,090
01/04/2012	24/04/2012	0,210	0,140	0,140	0,090
25/04/2012	31/05/2012	0,270	0,140	0,150	0,090
01/06/2012	30/06/2017	0,210	0,140	0,140	0,090

Il contributo è concesso per il singolo rifornimento di carburante quando l'entità complessiva del beneficio risulti superiore a 1 euro (agli effetti pratici occorre eseguire un rifornimento di almeno 11 litri di carburante). I contributi sono aumentati di un ulteriore incentivo di 5 centesimi al litro se l'autoveicolo è dotato di almeno un motore a emissioni zero in abbinamento o coordinamento a quello a propulsione a benzina o gasolio (veicoli ibridi).

Usufruiscono dei contributi per autotrazione tutti i privati cittadini residenti nel-

<sup>35</sup> Pubblicata nel B.U. Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 32, S.O. 13 agosto 2010, n. 19.

la Regione Friuli Venezia Giulia che siano proprietari, comproprietari, usufruttuari o locatari in leasing di un veicolo o motoveicolo. La tessera necessaria per il contributo all'acquisto di carburanti è rilasciata dalla Camera di Commercio. La tessera può essere utilizzata esclusivamente per il rifornimento del veicolo per il quale è stata rilasciata l'autorizzazione. La tessera, pur essendo vincolata al mezzo, è personale; ciò significa che in caso di vendita del mezzo non deve essere ceduta.

L'identificativo può essere utilizzato esclusivamente per il rifornimento del mezzo per il quale è stata rilasciata l'autorizzazione, solo dal beneficiario o da altro soggetto dallo stesso formalmente autorizzato all'uso del mezzo.

Il sistema di agevolazione dei consumi di carburante già da molti anni vigente nella Regione Friuli aveva suscitato, già nel 2008, una procedura di infrazione (n. 2008/2164) relativa alla “violazione della Direttiva 2003/96/CE sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità – applicazione di un'aliquota di accisa ridotta da parte della Regione Friuli Venezia Giulia”. Già nel 2008 l'Unione europea aveva contestato il meccanismo della riduzione del prezzo dei carburanti, concesso ai sensi della l. nazionale n. 549/1995 e della normativa regionale n. 47/1996 e l'Italia aveva sostenuto la legittimità della normativa regionale, impegnandosi tuttavia a modificare il meccanismo contestato.

La modifica è stata apportata con la l. regionale n. 14/2010<sup>36</sup>, in base alla quale le Camere di Commercio pagano un contributo direttamente ai gestori delle stazioni di servizio. Sulla piena legittimità del nuovo sistema si era pronunciata favorevolmente anche la Corte costituzionale con sentenza n. 185/2011. La Commissione aveva chiesto chiarimenti sul coordinamento tra la l. regionale n. 47/1996 e il nuovo sistema di contribuzione stabilito dalla l. regionale n. 14/2010. La Regione aveva replicato comunicando che il nuovo sistema era in vigore dal 1° novembre 2011.

L'11 luglio 2014 l'UE ha ufficializzato la messa in mora complementare della Regione, ritenendo che il contributo al consumo di carburante (erogato da quest'ultima) costituisca un rimborso d'accisa vietato dalla normativa europea. Da ultimo, la procedura è sfociata nel deferimento dell'Italia alla Corte di Giustizia UE da parte della Commissione europea<sup>37</sup>.

Dopo le modifiche apportate è lecito dubitare della fondatezza delle censure ancor oggi mosse dalla Commissione UE avverso il sistema di sconto d'accisa adottato dalla Regione Friuli Venezia Giulia.

### **13.10. La zona franca energetica (ZFE) per il “dopo petrolio”**

Tirando le somme, la zona franca energetica in Basilicata comporterebbe un beneficio molto significativo, almeno pari al 20-30% del costo all'utente finale (a seconda) dei prodotti di derivazione petrolifera. Un beneficio non trascurabile che

<sup>36</sup> Modificata in seguito dalla l. regionale n. 11/2011 e n. 15/2014.

<sup>37</sup> MEMO/17/1045.

potrebbe cumularsi laddove l'utente consumasse al contempo più prodotti e che si tradurrebbe in un'oggettiva compensazione degli svantaggi competitivi che chiunque vive ed opera in un territorio così impervio e periferico inevitabilmente soffre.

La ZFE contribuirebbe inoltre a correggere alcune discrasie che da troppo tempo soffrono i destinatari delle compensazioni ambientali imposte dalle leggi nazionali (D.lgs. 25 novembre 1996, n. 25) e regionali (l. regionale 3 aprile 1995, n. 40 e smi). Essa infatti introdurrebbe una perequazione tra:

- persone fisiche e persone giuridiche, residenti e con sede legale e operativa in Basilicata e in area ZES, con ricadute quindi sia in termini di sostegno alle famiglie che di sviluppo economico;

- persone dotate di patente di guida e automunita e persone non abilitate e/o senz'auto;

- comunità interessate dalle perforazioni petrolifere (Comuni interessati dalle concessioni “Val d'Agri” e “Gorgoglione”) e comunità interessate da altre fasi della stessa filiera: trasporto, trattamento, raffinazione, smaltimento dei residui industriali (ad es. Pisticci (MT) o Taranto).

Tutti i predetti soggetti sarebbero inoltre beneficiati direttamente, senza l'intermediazione delle autonomie locali e dei correlati indirizzi politico-amministrativi; ciò che tanta insoddisfazione ha generato, negli ultimi anni, nella comunità lucana. Non è infatti un mistero che il cospicuo flusso delle compensazioni ambientali transitando nei bilanci pubblici degli enti interessati ed incorrendo in tutti i relativi vincoli (patto di stabilità), oneri e tempi della contabilità pubblica abbia generato, nelle comunità interessate, un ampio senso di frustrazione se non peggio, come quando, una parte di *royalties* sono state destinate a ripianare i problemi di bilancio del Comune capoluogo, Potenza, incorso nell'ennesimo dissesto.

Il sistema delle compensazioni ambientali verrebbe quindi emendato sino a renderlo suscettibile di raggiungere direttamente cittadini e imprese, coloro che più direttamente accusano il consumo del territorio causato dalle estrazioni petrolifere. Ciò, evitando di accrescere ulteriormente il flusso delle risorse finanziarie verso gli enti pubblici (già predominanti nello scenario lucano) per promuovere la nascita ed il rafforzamento delle attività produttive private.

Ovviamente, dai benefici della ZFE restano esclusi tutti coloro che operano nella filiera del petrolio o quantomeno chi, per codice Ateco, prende parte all'attività di estrazione, trattamento e raffinazione dei prodotti di derivazione petrolifera. Ciò, intuitivamente, per evitare che chi contribuisce al pagamento delle compensazioni ambientali, ne torni, anche indirettamente, a beneficiare. Sono invece incluse le imprese che hanno elevata certificazione ambientale (ISO, Emas *et similia*), al fine di contribuire a promuovere un'economia locale largamente ecocompatibile. Parimenti esclusa sarebbe l'attività acciaifera condotta da Ilva Spa.

Ecco perché la ZFE costituisce una proposta di orientamento delle compensazioni ambientali per il “dopo petrolio”. Essa contribuisce infatti a spostare una parte delle risorse finanziarie rivenienti dalle attività estrattive su altre produzioni, ecocompatibili, che meglio si conciliano con le grandi risorse storiche, architettoniche e naturalistiche della Basilicata: ivi comprese le produzioni agricole e enoga-

stronomiche locali, che considerano l'estrazione di idrocarburi non certo come un volano di sviluppo ma piuttosto come una forte penalizzazione.

Quanto infine alla copertura finanziaria, essa potrebbe essere proficuamente individuata nella ridotta deducibilità delle *royalties* da parte delle società petrolifere. È noto infatti che le stesse compensazioni ambientali sono considerate dagli operatori economici come un costo interamente deducibile. Ciò fa sì che il 10% dei ricavi rivenienti dalle estrazioni contribuisca ad abbattere la base imponibile degli stessi operatori, con conseguenti oneri a carico della fiscalità generale e, quota parte (Irap 3,9%), a carico della stessa fiscalità regionale.

Trattasi, com'è intuibile, di un vero paradosso: la Regione Basilicata, da una parte, riceve compensazioni ambientali per una quota pari al 6% del totale, dall'altra rinuncia ad una quota di gettito fiscale sulle stesse *royalties*. Se invece ipotizzassimo una ridotta deducibilità delle *royalties*, ciò determinerebbe un extragettito di eguale consistenza. Prendiamo ad esempio l'anno 2015, durante il quale sono state versate le *royalties* di parte del 2013 e del 2014, per un totale di euro 351.984.903,70. Possiamo dedurne, con un certo margine di approssimazione, che la Regione Basilicata, in virtù della predetta deducibilità fiscale, ha rinunciato ad oltre un milione di euro.

Se in quell'anno fosse già stata resa operativa la ZFE, il mancato gettito Irap della Regione Basilicata si sarebbe dimezzato. E considerando la pressione fiscale nazionale sui redditi derivanti dalle estrazioni di idrocarburi complessivamente attorno al 38% (escluse IVA e Irap), si sarebbe generato un extragettito per almeno 65 milioni di euro.

Considerando infine le ulteriori *royalties* che a breve genererà il processo estrattivo nell'ambito della Concessione "Gorgoglione" (cd Tempa rossa), può ragionevolmente dedursi che la copertura finanziaria della presente proposta sia ricavabile dalla ridotta deducibilità delle compensazioni ambientali erogate dalle società petrolifere.

### **13.11. Zona franca energetica e ZES appulo-lucana: una sfida comune**

Non resta che valutare come declinare la proposta sopra evidenziata con la contingente necessità di elaborare una ZES interregionale tra Puglia e Basilicata.

A questo proposito, appare congruo, in questa sede, che i Governi regionali di Puglia e Basilicata chiedano a quello nazionale, unitamente alla proposta di istituzione della ZES interregionale, la proposta di istituzione della ZFE, così innescando una serie di favorevoli interazioni ed un positivo cumulo di benefici congiunti per la ZES. I vantaggi sarebbero infatti molteplici e molto rilevanti:

- estensione alla città di Taranto di una quota di compensazioni ambientali derivanti dal processo estrattivo. Senza diminuire in alcun modo le *royalties* destinate alla Regione ed ai Comuni lucani, l'estensione della ZFE a tutto il perimetro della istituenda ZES consentirebbe di ricomprendere anche il territorio tarantino, che

soffre le importanti ricadute ambientali della raffinazione degli idrocarburi estratti in Basilicata, nel beneficio fiscale della riduzione delle accise;

– affievolimento di un divario – che si va acuendo – tra le comunità della costa lucana e quelle dell'interno e che sarebbe ulteriormente ampliato dalla sola istituzione della ZES. L'accresciuta appetibilità imprenditoriale dell'area costiera potrebbe infatti indurre gli investitori a stabilirsi più volentieri su quel territorio, così accentuando il processo di spopolamento già drammaticamente in atto nelle aree interne della Basilicata. La ZFE contribuirebbe invece a mantenere anche in queste ultime conseguenti vantaggi per gli insediamenti industriali già presenti o di prossima installazione;

– accentuata appetibilità della ZES appulo-lucana, la quale sarebbe la sola, in Italia, a cumulare il beneficio del credito di imposta, già previsto dall'art. 5 della l. n. 123/2017, con quello riveniente dalla ZFE. Avremmo pertanto la ZES con maggiori benefici fiscali di tutto il territorio nazionale, con evidenti ricadute in termini di attrazione di investimenti.

Insomma, è di tutta evidenza che se l'istituzione della ZES interregionale tra Taranto e le aree ricadenti nel Consorzio industriale di Matera fosse accompagnata dalla contemporanea istituzione della ZFE, ciò produrrebbe importanti e plurimi benefici per ambedue le comunità regionali, lucana e pugliese, con un'attrattività "raddoppiata" e con una forte ricaduta in termini di coesione di tutti i territori interessati. Ciò consentirebbe inoltre di risolvere le ancor presenti discrasie già citate e di tradurre, almeno in parte, gli svantaggi sociali ed ambientali rivenienti dalle industrie petrolifera e dell'acciaio, in benefici per chi intende promuovere nuove e diverse attività imprenditoriali.

Si tratterebbe insomma, se possibile, di uno strumento calibrato per uno sviluppo economico "dopo il petrolio" che, nella sua estensione alla porzione tarantina della ZES, contribuirebbe a preparare il terreno anche per il "dopo acciaio", intendendosi per ciò la complessiva, annosa vicenda dell'Ilva.

Tutto ciò premesso ed evidenziato, occorrerebbe adottare, nel più breve tempo possibile, un emendamento al quadro normativo vigente come segue:

*“Agevolazioni fiscali per la Regione Basilicata e la Zes interregionale con il porto di Taranto.*

*Ai fini della compensazione per il consumo di territorio subito per effetto dell'attività di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, sui consumi dei prodotti energetici di cui all'art 21, comma 1 del D.lgs.504 del 26.10.1995, modificato dal D.L.gs. n. 26 del 2.2.2007, ai residenti nella Regione Basilicata da almeno un anno ed alle imprese che hanno la propria sede legale ed operativa sul territorio regionale lucano o all'interno dell'area Zes ionica riconducibile al porto di Taranto e sono in possesso di idonea certificazione ambientale, è riconosciuto un rimborso pari all'aliquota nazionale di accisa. Sono escluse dal predetto rimborso le imprese che operano nel settore dell'estrazione (codice ATECO B06) e raffinazione petrolifera (codice ATECO C 19.20) e della siderurgia (codice ATECO C 24.10).*

*Con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, da adottare entro sessanta giorni della data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità per l'accesso all'agevolazione di cui al precedente comma".*